



# ***TESIS DOCTORAL***

## ***Los Presupuestos Participativos. Dimensiones analíticas y líneas de debate en la experiencia española***

**Autor:**

**José Luis Gómez Del Peso**

**Director/es:**

**Miguel Ángel Tapia Torres**

**Antonio Natera Peral**

**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES**

Getafe, marzo de 2014



## TESIS DOCTORAL

# LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS. DIMENSIONES ANALÍTICAS Y LÍNEAS DE DEBATE EN LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

**Autor:** *José Luis Gómez Del Peso*

**Director/es:** Miguel Ángel Tapia Torres/Antonio Natera Peral

Firma del Tribunal Calificador:

Firma

Presidente: D. Francisco J. Vanaclocha Bellver

Vocal: D. Rafael Bañon Martinez

Secretaria: D<sup>a</sup>. Blanca Olías de Lima Gete

Calificación:

Getafe, 5 de junio de 2014

A mi familia, en especial a mi padre  
quién supo transmitirme el significado  
del esfuerzo, animándome siempre a que estudiara  
y que hoy estaría tan orgulloso de mí  
como yo lo estoy de él.

A mi hijo Pepu,  
quién nació durante la elaboración del trabajo  
y que con sus risas siempre sabe animarme.

*Hay muy pocos que sean tan necios que no prefieren gobernarse  
a sí mismos antes que ser gobernados por otros.*

T. HOBBS

*¿Cuál es el mejor gobierno?  
El que nos enseña a gobernarnos a nosotros mismos.*

GOETHE

## AGRADECIMIENTOS

Quiero dedicar las primeras líneas de este trabajo para mostrar mi más profundo y sincero agradecimiento a las personas que han contribuido de una manera directa o indirecta a la elaboración del mismo.

Especial reconocimiento merece la dedicación, interés y esfuerzo mostrado por los profesores Dr. D. Miguel A. Tapia Torres y Dr. D. Antonio Natera Peral, quienes como codirectores de esta tesis doctoral, me han asesorado, guiado y supervisado pacientemente, a lo largo de estos años.

También debo reconocer la inestimable colaboración de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), por su contribución y aval al presente trabajo, al enviar el cuestionario que ha servido como materia prima de los datos manejados en el análisis y resultados de la parte empírica de la investigación.

Por último, pero no por ello con menor valor, quiero agradecer a mi familia, la comprensión, paciencia y apoyo recibido. Muy especialmente a Rocio, quién además de apoyarme y ayudarme, ha sufrido en primera persona el coste de oportunidad del tiempo dedicado a la realización del presente trabajo. Por ello, sin ninguna duda, una parte de los frutos del esfuerzo también le corresponden a ella y así se lo quiero reconocer.

A todos, muchas gracias.

## ÍNDICE

<b>CAPÍTULO 1.-INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1.-EL ESTADO DE BIENESTAR.....</b>	<b>7</b>
1.1.1.-EVOLUCIÓN Y CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR.....	7
1.1.2.-LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LAS CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR.....	14
<b>1.2.-PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA.....</b>	<b>21</b>
1.2.1.-PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	21
1.2.2.-METODOLOGÍA.....	27
 <b>CAPÍTULO 2.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PROPUESTA PARA LA SOLUCIÓN A LAS CRISIS.....</b>	 <b>31</b>
<b>2.1.-LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA PARTICIPACIÓN COMO SOLUCIÓN.....</b>	<b>34</b>
2.1.1.-LAS 3 OLAS DE LA DEMOCRACIA.....	34
2.1.2.-LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	37
2.1.3.-EL CORPORATIVISMO Y LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	40
2.1.4.-LA GOBERNANZA: UNA NUEVA APUESTA.....	44
2.1.5.-¿POLÍTICOS O CIUDADANOS? POSIBLES CAUSANTES DE LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	46
2.1.6.-LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN ESPAÑA.....	62
2.1.6.1.-Importancia de la democracia y valoración de su funcionamiento	62
2.1.6.2.-Valoración de la política.....	64
2.1.6.3.-Los partidos políticos.....	70
2.1.6.4.-Los políticos y la corrupción.....	73
2.1.6.5.-La receptibilidad de los políticos.....	84
2.1.6.6.-El voto y la Democracia Representativa.....	91
2.1.6.7.-El movimiento 15-M.....	94

2.1.7.-INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN COMO PROPUESTAS	
FRENTA A LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	107
2.1.8.-LA FÓRMULA DE GESTIÓN: EL ENFOQUE NEOPÚBLICO.....	112
2.2.-LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA COLECTIVIDAD.....	114
2.2.1.-LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	114
2.2.2.-LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO	
ESPAÑOL Y EL ENFOQUE DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS.....	119
2.2.3.-LA IMPORTANCIA DE LA COLECTIVIDAD: EL CAPITAL SOCIAL,	
LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ASOCIACIONISMO.....	124
 CAPÍTULO 3.-LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	 141
3.1.-PRINCIPALES ASPECTOS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	143
3.1.1.-LOS NÚCLEOS DE INTERVENCIÓN PARTICIPATIVA (NIP)	
LOS ANTECEDENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	143
3.1.2.-DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	147
3.1.3.-MODELOS Y TIPOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	150
3.1.4.-PROCEDIMIENTO DE IMPLANTACIÓN.....	159
3.1.5.-LOS E-PRESUPUESTOS.....	163
3.1.6.-LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL ÁMBITO LOCAL.....	167
3.1.7.-OTRAS EXPERIENCIAS FUERA DEL ÁMBITO LOCAL: EDUCACIÓN Y SANIDAD.....	171
3.1.8.-ENCUENTROS INTERNACIONALES E INFORMACIÓN EN REDES SOCIALES.....	178
3.2.-VENTAJAS Y LÍMITES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	181
3.2.1.-VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	181
3.2.2.-LÍMITES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	184
3.2.3.-SOBRE LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN. REFLEXIONES FINALES.....	189

<b>CAPÍTULO 4.-LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: UNA REALIDAD EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.....</b>	<b>193</b>
<b>4.1.-LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LOS CINCO CONTINENTES.....</b>	<b>195</b>
4.1.1.- LA PARTICIPACIÓN Y LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA A NIVEL INTERNACIONAL.....	195
4.1.2.- DOS DÉCADAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	203
4.1.3.- EL “OPEN SOURCE” DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, DIFERENCIAS CONTINENTALES.....	207
<b>4.2.- LA EXPERIENCIA LATINOAMÉRICA: LA ZONA “ 0 ” .....</b>	<b>208</b>
4.2.1.- EL ORIGEN: PORTO ALEGRE.....	209
4.2.2.- EL IMPULSO EXTERIOR EN LA PROPAGACIÓN POR LATINOAMÉRICA.....	215
<b>4.3.- EUROPA Y AMÉRICA DEL NORTE: “LA SEGUNDA ONDA” .....</b>	<b>224</b>
4.3.1.- LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL VIEJO CONTINENTE.....	224
4.3.2.- ALEMANIA COMO EJEMPLO DE REDES SOCIALES.....	245
4.3.3.- AMÉRICA DEL NORTE: EL CASO DE LA CIUDAD DE NUEVA YORK.....	262
<b>4.4.- OCEANÍA, ÁFRICA Y ASIA: “LA PERIFERIA DE LA ONDA” .....</b>	<b>290</b>
4.4.1.- OCEANÍA: DE REFERENTE EN LOS ORÍGENES A PERIFERIA DE LA ONDA.....	291
4.4.2.- LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ÁFRICA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	293
4.4.3.- ASÍA, LA ÚLTIMA INCORPORACIÓN.....	310
4.4.4.- EL CASO DE CHINA: CUANDO LA NOVEDAD NO SON LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SINO EL PRESUPUESTO.....	325
<b>CAPITULO 5: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA.....</b>	<b>335</b>
5.1.-ANTECEDENTES.....	340
5.2.-EJE TERRITORIAL.....	342
5.3.-EJE ECONÓMICO.....	355
5.4.-EJE DE SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN.....	378
5.5.-EJE DE VALORACIÓN.....	417

<b>CAPITULO 6: CONCLUSIONES.....</b>	<b>435</b>
<b>6.1.- PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA: ¿CUÁNTOS?</b>	
¿QUÉ TAMAÑO TIENE EL MUNICIPIO? ¿DÓNDE? ¿QUIÉNES LOS IMPULSAN?	
¿CUÁNTO SE DECIDE? ¿CUÁNTOS CIUDADANOS PARTICIPAN? ¿CÓMO? Y	
¿QUÉ DECIDEN?.....	<b>442</b>
<b>6.2.- LA INTENCIÓN POLÍTICA: EL “CABALLO DE TROYA” DE</b>	
LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	<b>449</b>
<b>6.3.- LAS DIFERENCIAS DETERMINADAS POR LA IDEOLOGÍA POLÍTICA.....</b>	<b>451</b>
<b>6.4.- LA INFLUENCIA DEL TAMAÑO POBLACIONAL.....</b>	<b>456</b>
<b>6.5.- PARTICIPACIÓN INDIVIDUAL VERSUS COLECTIVA.....</b>	<b>460</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>463</b>
ANEXO 1.- CUESTIONARIO.....	<b>464</b>
ANEXO 2.- MUNICIPIOS ENCUESTADOS.....	<b>465</b>
ANEXO 3.-CARTA EXPLICATIVA.....	<b>466</b>
ANEXO 4.-DISTRIBUCIÓN DE RESPUESTA POR ESTRATO DE TAMAÑO.....	<b>467</b>
<b>INDICE DE FIGURAS, TABLAS, MAPAS Y GRÁFICOS.....</b>	<b>468</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA.....</b>	<b>477</b>



## **CAPÍTULO 1.-INTRODUCCIÓN**

Desde que hace cinco mil quinientos años naciera en la región de Sumer-situada en parte del actual Iraq- el primer Estado, los ciudadanos hemos estamos predestinados a coexistir de forma simbiótica con esta figura del Estado y la del sector público.

Como consideraba HOBBS<sup>1</sup>, el hombre es antisocial por naturaleza: un lobo para el hombre, esta característica hace que sea necesario domesticarlo con la ayuda del Estado. Por éste motivo, el Estado se convierte en el eje principal de la sociedad, correspondiéndole según lo define WEBER<sup>2</sup>, el monopolio de la violencia legítima sobre un territorio y la población que lo habita, es decir, sobre los ciudadanos que por otra parte, estamos obligados a convivir con él. Además para el autor, existe una estrecha relación entre la política y el poder, siendo relevante como los subordinados/ciudadanos se someten a los dominantes/dirigentes, es decir, los ciudadanos que estamos obligados necesariamente a convivir con el Estado, también estamos subordinados ante el poder de los dominantes.

Esta necesaria relación ciudadanos-Estado es bilateral, es decir, el Estado necesita de los ciudadanos, puesto que estos tienen que contribuir al sustento económico del mismo y este a su vez, por una parte, responde a través de determinadas políticas públicas, posibilitando un crecimiento económico y social de forma sostenible, y por otra, proporciona determinados productos o servicios a los ciudadanos, aunque en muchos de

---

<sup>1</sup> HOBBS, T., *Leviatán: o la material, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*. Traducido por MELLIZO, C., Alianza, Madrid, 1999 (1ª Edición).

<sup>2</sup> WEBER, M., *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura económica, México, 1992.

ellos se trata de «servicios monopolistas donde no es practicable la opción del «*exit*» (es decir, del escape hacia otro lugar)»<sup>3</sup>. Por tanto, y como ya recogía en el Siglo XVIII ROUSSEAU en su libro *El Contrato Social*, la relación ciudadanos-Estado, responde a un modelo «Contractualista».

## **1.1.-EL ESTADO DE BIENESTAR**

En la relación «Contractualista» existente el Estado desempeña un importante papel como catalizador económico y social. Así, en el ejercicio de este rol, recibe constantemente por parte de los ciudadanos peticiones de «auxilio» o de ampliación de derechos, al mismo tiempo que le responsabilizan ante la ausencia de políticas intervencionistas y regulatorias, que solucionen los problemas existentes en determinadas materias económicas y sociales. El Estado no siempre, ha tenido este rol de benefactor y de protector, esto es consecuencia de la evolución y las medidas que se tomaron durante el siglo XX.

### **1.1.1.-EVOLUCIÓN Y CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR**

A lo largo, del pasado siglo coincidiendo con las crisis económicas y el fin de los conflictos bélicos internacionales, el modelo de Estado sufrió importantes cambios. Así, se paso de un Estado Social de Derecho, basado en derechos residuales y no universales, a un Estado de Bienestar con derechos sociales de carácter universal.

---

<sup>3</sup> ALLEGRETTI, G; HERZBERG, C., *El 'retorno de las carabelas': los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo*.

La principal causa de éste incremento en la prestación de servicios por parte del Estado, fue que los dirigentes internacionales se vieron obligados a poner en marcha paquetes de medidas que principalmente apostaban por un papel intervencionista y participativo del Estado en las economías nacionales, con el objetivo de neutralizar los negativos efectos económicos y sociales causados tanto por la Guerra, como por la Gran Depresión que la precedió.

En este contexto intervencionista surge esta nueva forma de Estado, que se denominó **Estado de Bienestar**. Fue estructurado por HABERMAS en tres dimensiones o subsistemas sociales, la política, la económica y la social. De forma resumida, el modelo se inicia con la esfera económica, la cual genera riqueza, parte de esta riqueza mediante la tributación fiscal llega a la esfera política. La esfera política, convierte la riqueza tributaria en prestación de derechos asistenciales que incrementen el bienestar de la sociedad civil. El modelo se retroalimenta mediante la legitimidad y aceptación de la sociedad civil a la esfera política y ésta a su vez implementa políticas intervencionistas que permitan la estabilidad y el funcionamiento correcto de la esfera económica y, en última medida, la generación de riqueza.

Por lo tanto, la prestación de derechos sociales y la mejora del bienestar de los ciudadanos, fue desde nuestro punto de vista, lo que retroalimentaba el modelo y en consecuencia mantenía el contrato social establecido. Estas funciones protectoras y redistributivas, han sido resaltadas por numerosos autores como la principal característica del modelo. En este sentido, COTARELO, afirma que:

*“La oferta más atractiva del Estado del bienestar era esa protección que dispensaba a los ciudadanos ante cualesquiera imponderables de la existencia, desde la enfermedad hasta el despido del empleo. Edward Bellamy, en su Año 2000, había acuñado la expresión **De la cuna a la tumba**, que recoge lo que sería después el espíritu del Estado del bienestar, esto es, un Estado en el que todo ciudadano, por el hecho de serlo, se hacía acreedor a un correspondiente deber de atención y vigilancia estatal, que fue formulándose a través de los mecanismos de seguridad social y seguro de desempleo, ya mencionados, y también en una multiplicidad de mecanismos compensatorios (como programas de asistencia, subsidios, subvenciones, etc.), cuyas funciones esenciales eran protectoras y redistributivas.”<sup>4</sup>*

En esta misma línea, CASTELAZO señala que:

*“No hay Estado que no tenga la necesidad de apoyar a sus sectores sociales desprotegidos porque solamente el Estado es el único agente social capaz de equilibrar las desigualdades, de otra manera, éstas tienden naturalmente a ensancharse y a generar, consecuentemente, conflictos sociales.”<sup>5</sup>*

Además en materia de relaciones laborales, la universalización de los derechos sociales, permitió pacificar las relaciones entre los trabajadores y empresarios, que hasta el momento habían estado inmersos en continuos conflictos y movilizaciones de reivindicación social.

El crecimiento constante del tamaño del Estado, junto con la implementación de políticas económicas Keynesianas orientadas al consumo, originó que en la década de los ochenta, el modelo entrará en la denominada crisis fiscal del Estado que desencadenó un desequilibrio entre los gastos de

---

<sup>4</sup> GARCÍA COTARELO., R., «La crisis del Estado del bienestar y la sociedad civil», en *Cuenta y razón*, N° 31, 1987.

<sup>5</sup> CASTELAZO., JR., *El valor democrático de la gestión pública.*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 (INAP-México).

los servicios prestados por el Estado y los ingresos o recursos recaudados, lo que provocó Estados con déficit público.

Por otra parte, en ese momento el Estado de Bienestar, no tenía un papel estático y de actuación exclusiva en los casos de protección social y redistribución, sino que también tenía un papel reactivo ante las necesidades de los ciudadanos, ya que *“está en una constante redefinición, precisamente por el protagonismo de la sociedad y el cambio en las demandas que ésta realiza”*.<sup>6</sup>

De este modo, el problema añadido no era que no se pudiera hacer frente a los servicios prestados, sino que cada vez los servicios que se prestaban eran más numerosos. Primaba la cantidad sobre la calidad y el mantenimiento de la prestación de servicios. Así, la expansión de actividades y servicios públicos, llevó a que en casi todos los países occidentales, entre los años 1930 y 1960, se incrementara el gasto público. Este incremento fue posible en parte como consecuencia de la ruptura del principio de equilibrio presupuestario y de la posibilidad constante de poder incurrir en déficit público. El crecimiento continuo y retroalimentado del tamaño del Estado, desembocó en lo que COTARELO denomina *“ la curiosa dinámica suicida del Estado del bienestar” y según la cual, de acuerdo con las leyes de Parkinson, la burocracia está destinada a crecer de modo indefectible y la justificación de tal crecimiento viene dada por el aumento de la actividad pública en lo que es claramente el círculo vicioso de que aumenta la burocracia porque crece la actividad, y crece la*

---

<sup>6</sup> BAÑÓN I MARTÍNEZ, R; JIMÉNEZ MEROÑO, S., *La nueva gestión pública*, Instituto de Educación Superior TQM, Madrid, 2010, pág. 51.

*actividad porque aumenta la burocracia", es decir, el Estado sufría de "gigantismo".<sup>7</sup>*

En relación con esto y, como señala BAÑÓN, el incremento del gasto público en el sector público, se destina a aumentar la «cantidad» de los servicios prestados en lugar de la «calidad». Por lo tanto, *"el esfuerzo de crecimiento se dirige al aumento del número y la universalización de los servicios no a asegurar su calidad. En consecuencia la expectativa de la sociedad se orienta al aumento de la presencia estatal en diversos ámbitos, a la continuidad de su actividad proteccionista de algunas actividades económicas, sin demanda de eficacia. Por tanto, se produce una especie de reificación del Estado similar a la figura del padre bondadoso e ineficaz".<sup>8</sup>*

De este modo, el Estado de Bienestar se había convertido en un «gigante» que prestaba una gran cantidad de servicios, que debían gestionarse de forma burocratizada. Esta gestión pública de las sociedades modernas, por lo general, es una manifestación asociada con los sistemas de representación democrática. La misma idea, ya la recogía a mediados del pasado siglo con gran claridad WEBER: *"La burocracia inevitablemente acompaña al moderno sistema democrático de masas en contraste con el autogobierno democrático de pequeñas unidades homogéneas"*. Por lo tanto, los Estados modernos, requerían una gestión pública basada en un modelo de

---

<sup>7</sup> GARCÍA COTARELO. R., «La crisis del Estado del bienestar y la sociedad civil»...op. cit.

<sup>8</sup> BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., «La modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas», en *Política y Sociedad*, núm. 13, 1993, Madrid, pág. 13.

organización especializada, profesionalizada- en el ámbito político- e inevitablemente burocrático.<sup>9</sup>

En resumen, toda la apuesta por la intervención y participación del Estado, unida con las características intrínsecas de los sistemas de Democracia Representativa moderna, originaron que el Estado se volviera «cada vez más complejo», en especial en el siglo XX, donde las instituciones creadas como mediadoras de la relación entre la sociedad y el Estado (a saber, partidos y parlamentos) se convirtieron en aparatos burocráticos en sí mismos.<sup>10</sup>

Por todo esto, fue necesaria una reformulación del Estado, sobre todo en sus actuaciones, organización y funcionamiento. Esta nueva filosofía, se comenzó a aplicar en los años 80 en el Reino Unido y EEUU, con los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, donde se apostó por un cambio del modelo de gestión y que, básicamente, trataba de disminuir el tamaño y la importancia del Estado. Pero ¿se hizo correctamente esta labor?, la respuesta es claramente no.

Tras la necesaria reformulación del Estado en los años ochenta, su figura no se deprecia, sino que por el contrario y como ponen de manifiesto Organismos Internacionales como el Banco Mundial, el Estado representa un importante papel para los ciudadanos. En este sentido, *“un Estado eficaz es*

---

<sup>9</sup> WEBER, M., *Parte II: Power; Capítulo III: Bureaucracy*. En Gerth, H.H. y Wright Mills (Editores), New York Oxford University Press, 1946, pág. 224.

<sup>10</sup> UTZIG, JE., *El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental*, pág. 42.



*imprescindible para poder contar con los bienes y servicios —y las normas e instituciones— que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una vida más saludable y feliz.”<sup>11</sup>*

La crisis económica de carácter global que surge en el año 2008, conlleva asociada una nueva crisis fiscal de los Estados, lo que repercute directamente en la “salud” de los mismos. Los recursos públicos son cada vez menores, como consecuencia de la caída de ingresos, y a la vez los gastos de su estructura y de la prestación de servicios, son elevados. Esto hace que en la actualidad, se esté produciendo mediante los constantes recortes llevados a cabo día tras día, por nuestros dirigentes, un retroceso claro en los derechos sociales, encontrándonos ante el desguace del Estado de Bienestar.

Por lo tanto, hemos pasado de un Estado de Bienestar a un Estado de estar bajo mínimos y cuya situación, utilizando las acertadas palabras de COTARELO podemos «dibujar» de la siguiente forma: *“el Estado del bienestar, cuyos elementos justificativos parecían indiscutibles hace algunos años, ha entrado hoy en aguas turbulentas. (...) esta forma de Estado, a la que se considera en acelerado proceso de descomposición y a punto de verse sustituida por otra —una forma nueva de “Estado mínimo” — de la que apenas pueden vislumbrarse las líneas generales”*.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> FERNÁNDEZ SANTOS, Y; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, JM; y RODRÍGUEZ PÉREZ, A., «Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas», en *Pecunia*, núm. 6 2008, pág. 76.

<sup>12</sup> GARCÍA COTARELO, R., «La crisis del Estado del bienestar y la sociedad civil»...op.cit.

### **1.1.2.-LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN A LAS CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR**

Un amplio sector de la literatura científica<sup>13</sup>, señala que las causas de la primera crisis del Estado de Bienestar, son el modelo tradicional de gestión pública. Es decir, que el Sector Público, manifiesta serias e importantes disfuncionalidades y externalidades negativas entre las que podemos identificar: *“la falta de adaptación de las organizaciones públicas al contexto socioeconómico actual, (...) incremento de su tamaño, de la actividad y del gasto público”*. Claramente, estas disfuncionalidades coinciden con las causantes de la actual crisis del Estado de Bienestar.<sup>14</sup>

Con el objeto de aportar soluciones a la crisis del Estado de Bienestar y a las disfuncionalidades de éste, *“la propia Administración Pública se ha planteado la necesidad de trazar una reforma profunda de sí misma, con el objeto de pasar de ser una Administración clasista o asistencialista, basada en la realización de una serie de prestaciones y de servicios gestionados directamente por aquella*

---

<sup>13</sup> MONTESINOS JULVE, V. Y GIMENO RUIZ, A., «Contabilidad y Control en el marco de la Nueva Gestión Pública», en *IV Jornadas de Trabajo sobre Contabilidad de Costes y Gestión*, ASEPUC; Universitat Jaume I, Castelló de la Plana, 1998, pág. 145-172. ONRUBIA FERNÁNDEZ, J. «El modelo organizativo-institucional del sector público: la necesaria compatibilidad de los aspectos micro y macroeconómicos», ponencia presentada en el *V Congreso Nacional de Economía. Economía de los Servicios. Economía y Gestión de las Administraciones Públicas*, Las Palmas de Gran Canaria, 1995, pág. 15-58. SÁNCHEZ MOTOS, E., «Administración Pública, ¿Reforma o Revolución?», en *Auditoría Pública*, nº 10, junio, 1997, pág. 42-45.

<sup>14</sup> FERNÁNDEZ SANTOS, Y; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, JM; y RODRÍGUEZ PÉREZ, A., «Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas»...op. cit., pág. 77.

*(supuestamente gratuitos), a una Administración mucho más acorde con el contexto mundial actual".*<sup>15</sup>

Además de esta transformación, en la actualidad se requiere, que la Administración se oriente más hacia el ciudadano, ya que cada vez demandamos en mayor cantidad y calidad los productos y servicios que nos provee el Sector Público. En esta línea OLÍAS DE LIMA, señala la existencia de una presión cultural, *"el descontento de los ciudadanos que miden los servicios públicos con criterios de mercado. La ampliación y fragmentación de la demanda que acompaña a la extensión de la democracia y a la expansión del Estado de bienestar, supone una presión creciente de más y mejores servicios"*.<sup>16</sup>

Pero además de esa orientación, también hay que buscar la eficiencia en la gestión. En este sentido, VIVAS, establece también la necesidad de adaptación, mediante un cambio de cultura basado en la eficiencia (pasar del gasto al análisis de costes); la competitividad; la calidad (donde el ciudadano sea considerado como un cliente y no como un servidor); la flexibilidad y adaptación en contraposición con la rigidez de la burocracia y por último; la productividad que posibilite que una ineficiente Administración esté en condiciones de poder competir con el mercado.<sup>17</sup>

En el plano institucional, los organismos internacionales, también se manifiestan en esa misma línea. En este sentido, la OCDE expuso la

---

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ SANTOS, Y; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, JM; y RODRÍGUEZ PÉREZ, A., «Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas», pág. 77.

<sup>16</sup> OLÍAS DE LIMA, B., *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001, pág. 8.

<sup>17</sup> VIVAS URIETA, C. «Indicadores de gestión para las entidades públicas», en *Boletín AECA*, nº 45, 1998, pág. 35.

necesidad de adaptar el Sector Público, con el objeto, de prestar unos productos y servicios de calidad que satisfagan las necesidades de sus ciudadanos. Todo ello, desde un punto de vista clientelar. Pero un aspecto importante que se remarca en el informe, es que el cumplimiento del objetivo de satisfacción de las necesidades con un enfoque de calidad, tiene que enmarcarse en una balanza equilibrada entre el coste de producción o prestación del servicio y la calidad del mismo, y ello, con la finalidad de cumplir criterios de eficiencia.<sup>18</sup>

Es decir, la solución básicamente pasaba por realizar una prestación de servicios de forma eficiente mediante un enfoque de clientes. De esta forma, para llevar a cabo la adaptación del Sector Público, se tenía que perseguir entre otros fines la modernización del mismo. En ese momento temporal, BAÑÓN, determinaba que: *“en la medida que la modernización es un cambio de cultura de las personas que dirigen y trabajan en las administraciones públicas, la esperanza de estado es un escollo para ese cambio”*.<sup>19</sup> Más próximo en el horizonte temporal, OLÍAS DE LIMA resaltaba que: *“La cultura de los empleados públicos puede ser un freno para la productividad pero también es un compromiso con los valores de la vida colectiva y los intereses que, hoy por hoy, representa el estado”*.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> AAVV., *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE, Madrid, 1997, pág. 40.

<sup>19</sup> BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., «La modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas»...op. cit, pág. 13.

<sup>20</sup> OLÍAS DE LIMA, B., *La nueva gestión pública*...op. cit, pág. 20.

Es decir, el cambio no es sólo de la cultura de las personas sino que el objetivo prioritario de la modernización tiene que ser el cambio de la cultura administrativa. Pero, ¿cómo conseguir ese objetivo?. Como hemos visto anteriormente, y como resalta en su obra BAÑÓN, debemos sustentarlo en: *“la orientación a la consecución de resultados, la concepción del ciudadano como cliente, el equilibrio de la relación coste-beneficio son entre otros los referentes de mercado que se aspira a implantar en la administración para sustituir la orientación de valores “administrativos” tradicionales”*.<sup>21</sup>

Este cambio de gestión de la Administración Pública, fue denominado por HOOD, como Nueva Gestión Pública (NGP), o en términos anglosajones New Public Management (NPM).<sup>22</sup>

En definitiva, como salida a la primera crisis del Estado de Bienestar se apostó, por “desinflar” mediante privatizaciones el enorme tamaño que había asfixiado al Estado. Además, había que modernizar la Administración y aplicar un nuevo enfoque de gestión; la *nueva gestión pública*, que introducía en la Administración Pública, instrumentos de gestión y control del ámbito privado, y ello, con el objetivo de conseguir eficiencia en la ejecución de los recursos públicos.

Todas estas medidas, quizás paliaran la primera crisis del Estado de Bienestar pero no fueron suficientes para evitar la actual crisis. El Estado

---

<sup>21</sup> BAÑÓN I MARTÍNEZ., R., «La modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas»...op. cit., pág. 16.

<sup>22</sup> HOOD, C., «A Public Management for All Seasons?», en *Public Administración*, nº 69, spring, 1991, pág. 3-19.

tiene dificultad para poder continuar obteniendo la cantidad de recursos necesarios de la esfera económica, que permita continuar prestando los mismos servicios a la sociedad y, como consecuencia de no recibir los servicios, la sociedad deja de legitimar a la esfera política, poniendo a su vez, la estabilidad de la esfera económica.

Este problema de falta de legitimación de la esfera política, identificada por HABERMAS, está especialmente presente en la actual crisis de la Democracia Representativa. Esta crisis, se manifiesta en la baja valoración, percepción, implicación y participación que los ciudadanos tienen por la política, los políticos y los asuntos públicos en general. A esta crisis, no se ha llegado por prestar servicios sociales, de más o menos calidad, ni por tratar a los ciudadanos como clientes o usuarios de servicios públicos. Podemos afirmar, que las causas que han originado la crisis de Democracia Representativa, han sido las actuaciones de corrupción, fraude y falta de transparencia de nuestros representantes políticos, en las decisiones tomadas por éstos.

Para solucionar nuevos problemas, se hace necesaria la utilización de nuevas herramientas, y con este objetivo, surge el «enfoque neopúblico» de gestión, como una versión renovada de la nueva gestión pública, añadiendo instrumentos novedosos a la misma.

Entre los nuevos mecanismos, aportados por el enfoque neopúblico para superar la crisis representativa, se encuentra la participación ciudadana en la definición y decisión de políticas públicas. Pero lo cierto, es que en los sistemas democráticos modernos, podemos encontrar una amplia amalgama

de fórmulas de interrelación de los ciudadanos con el brazo ejecutor de las decisiones políticas, es decir, con la Administración pública, pero por el contrario, son pocas las herramientas con que cuentan los ciudadanos para ser tomados en consideración y poder participar activamente en el diseño y control de las políticas públicas.

En este sentido, cabe preguntarnos: ¿cuál es el instrumento necesario para que los Gobiernos ejecuten cualquier política pública? La respuesta a esta pregunta es: los presupuestos públicos. Esta herramienta de gestión, es preparada o elaborada por el Poder Ejecutivo y aprobada y controlada por el Poder Legislativo. En muchas ocasiones, los ciudadanos, desconocen, no entienden u obvian conscientemente esta relación, importándoles única y exclusivamente la prestación final de un servicio público o la calidad del mismo, sin entrar en valoraciones de viabilidad o eficiencia.

Si unimos los conceptos de presupuestos y participación, surge el término que da título al presente trabajo: *“Los presupuestos participativos”*. El estudio de éste tema, se debe a la importancia que supone para la ciudadanía, ya que permite tomar parte en la determinación de políticas y decisiones públicas, mediante la participación en el proceso de elaboración presupuestaria. Posibilitando así que surja un haz de esperanza para derribar la “autarquía”, “impermeabilidad” y “sordera” que los dirigentes políticos, a través de sus respectivas Administraciones Públicas, tienen hacia la opinión de los ciudadanos, más importante aún si cabe, ante los continuos recortes de derechos sociales.

La experiencia de presupuestos participativos en la Administración Pública, hasta el momento se ha materializado, tanto a nivel internacional como nacional, en el ámbito local, como consecuencia principalmente de su proximidad a los ciudadanos y a sus problemas.

Lo cierto es que los ciudadanos estamos cada vez más dispuestos a realizar actuaciones de protesta colectiva ante la falta de toma en consideración y el continuo “maltrato” de nuestros derechos por parte de los dirigentes políticos. Sería muy sencillo poder opinar y decidir en las políticas públicas, mediante el instrumento de los presupuestos participativos, pero para eso paradójicamente tiene que existir una intención política que lo permita y además nos encontramos con que dentro de la clase política, existen diferentes ideologías.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Un ejemplo claro de la importancia que los presupuestos participativos tienen como elemento legitimizador de la esfera política, y estabilizador de la esfera social y económica, lo podemos apreciar en el caso real del barrio de Gamonal de la ciudad de Burgos. En el mes de enero del presente año los vecinos del barrio durante cinco días consecutivos realizaron protestas (que terminaron en desordenes públicos), en contra de la realización de un bulevar de unos 800 metros, en una de las principales calles del barrio. El principal argumento de los vecinos era que el coste económico de la obra (aproximadamente 8 millones de euros) debería ser destinado por el Ayuntamiento, a otros fines sociales por el Ayuntamiento, como por ejemplo, no cerrar una escuela infantil en el barrio y cuyo coste es de 13.000 euros anuales. Además se oponían a que el tráfico se restringiera, se suprimieran varios carriles y aparcamientos en superficie. Finalmente, el regidor de Burgos, D. Javier Lacalle perteneciente al Partido Popular, tomo la decisión de paralizar el desarrollo de la infraestructura, con el consiguiente coste económico de reconstrucción de la calle, que también podría haber sido evitado.

La conclusión es que toda esta confrontación entre vecinos y políticos se podría haber evitado de forma sencilla si los representantes políticos, hubieran consultado a los vecinos, sobre cuáles eran sus necesidades y preferencias que debían ser incluidas en los presupuestos, es decir, utilizando el instrumento de los presupuestos participativos.



Por ello, nuestro estudio pretende analizar empíricamente las experiencias prácticas de presupuestos participativos que hemos identificado que se desarrollan en España, de tal forma que nos permitan tener una fotografía de cuál es la situación de esta herramienta en nuestro país, y así poder resolver todas las cuestiones más controvertidas que la aplicación de esta herramienta puede acarrear. Por ejemplo, cuestiones como si existe intención o no por parte de la clase política para su implantación, analizar la tipología de participación de los ciudadanos españoles y lo más importante, qué consideramos por su singularidad y novedad, nuestra principal contribución a la literatura existente sobre el tema, y es el hecho de cómo influye en los presupuestos participativos la ideología gobernante.

## **1.2.-PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA**

### **1.2.1.-PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

A lo largo de la presente tesis veremos la importancia que tiene la participación ciudadana para el desarrollo de cualquier sociedad y más aún si cabe, ante la situación crítica que hoy en día vive la Democracia Representativa. Para poder instrumentar la democracia participativa en la literatura científica y académica se han estudiado diferentes instrumentos para hacer operativo el ideal de democracia participativa, nosotros estudiaremos una de ellas, extendida principalmente en el ámbito local, los presupuestos participativos, planteando y respondiendo varias hipótesis, relacionadas con los agentes que participan en los mismos (políticos y ciudadanos).

## **Objetivos**

El objetivo principal de esta tesis doctoral es partiendo de las hipótesis planteadas, investigar de forma empírica sobre cómo influyen determinadas variables relativas a los municipios, en el desarrollo, sus características y finalidad de los presupuestos participativos en España.

Para poder alcanzar éste objetivo principal, se establecen los siguientes objetivos específicos:

1.- Identificar la relación existente en España entre la Crisis de la Democracia Representativa y la participación ciudadana como solución a esta.

2.-Analizar las principales ventajas y límites con los que se encuentran los Presupuestos Participativos en un su uso como herramienta de participación ciudadana.

3.-Delimitar las diferentes fases temporales que se han producido en la implantación a nivel internacional de los Presupuestos Participativos.

4.-Determinar la implantación de los presupuestos participativos en las Administraciones Locales de España.

5.-Determinar si la orientación ideológica del gobierno municipal influye en la implantación, cuantificación, destino y determinación de los sistemas de participación de los presupuestos participativos.

6.- Identificar la forma de participación, individual o grupal, mediante la cual los ciudadanos intervienen en la elaboración de los presupuestos y como está influenciada por la ideología política y el tamaño del municipio.

7.-Valorar la existencia o falta de intención por parte de los representantes políticos, para la implantación de la herramienta participativa de los presupuestos participativos.

### **Hipótesis**

En la actualidad, la decisión de que los ciudadanos puedan participar en los presupuestos participativos, tiene que ser tomada por los políticos, es aquí, donde se nos plantea la primera cuestión o hipótesis de trabajo, **¿hay realmente una intención política para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos?**

La hipótesis que vinculamos a esta cuestión, es que **no hay intención** por parte de los políticos para que los ciudadanos participen. Para su constatación, utilizaremos por una parte, elementos objetivos, como la tasa de penetración e implantación de los presupuestos participativos en el ámbito local y la cuantía económica destinada, y por otra parte, elementos subjetivos de como perciben los responsables políticos las ventajas e inconvenientes que aportan los presupuestos participativos.

La segunda de nuestras hipótesis planteadas está relacionada con **el papel que juega en los presupuestos participativos la ideología política que Governa el Ayuntamiento**, en concreto queremos contrastar si la

ideología del equipo político que gobierna el municipio influye en la intención de disponer de presupuestos participativos y sobre todo lo más importante, en el “protagonismo” que dan a los mismos, en relación a su cuantía y destino.

Por lo tanto, éste “protagonismo” o importancia, se mide por una parte, mediante el análisis de la importancia relativa que los presupuestos participativos tienen en términos económicos con respecto al total de los presupuestos municipales y por otra en el destino de las decisiones aprobadas y ejecutadas.

Por último, en el segundo capítulo, veremos la importancia que tiene el capital social para el desarrollo de los sistemas democráticos. En base a esta importancia, la tercera de las hipótesis de trabajo planteadas está dirigida a la posible relación de participación existente entre los presupuestos participativos y la colectividad, representada en la figura del asociacionismo. La cuestión que se nos suscita y que queremos contrastar es si **¿en las experiencias de democracia participativa como son los presupuestos participativos, los ciudadanos participan más de forma individual o colectivamente?.**

El análisis de todas las hipótesis planteadas se realiza introduciendo dos variables que consideremos que pueden influir en el mismo. La primera de las variables es una hipótesis en sí misma, y es el carácter ideológico del Gobierno municipal. La segunda variable, es la característica cuantitativa del tamaño del Ayuntamiento, medido en función del número de ciudadanos.

## **Método expositivo**

Para poder responder a las hipótesis de nuestra tesis, hemos estructurado nuestro trabajo en seis capítulos. Los tres primeros capítulos, son de contenido teórico-conceptual, mientras que el cuarto se realiza un recorrido por la evolución de las experiencias internacionales. En el quinto se realiza el análisis descriptivo de la información que hemos generado, como veremos en el apartado de la metodología y que sirve para contrastar las hipótesis planteadas y cuyas conclusiones son incluidas en el último capítulo.

En el *segundo capítulo* abordamos cómo a raíz de la crisis de la Democracia Representativa y en especial en el caso español, caracterizada por la ausencia de motivación ciudadana y de desafección política, han surgido nuevos instrumentos de gestión, cómo el modelo de “Enfoque Neopúblico”, donde es realmente importante cómo se refuerza la figura de los ciudadanos, mediante la implantación de mecanismos de participación directa en las Instituciones. Esta participación ciudadana se engloba dentro del concepto de Democracia participativa.

Entre los instrumentos participativos se encuentran los presupuestos participativos, los cuales tienen su origen en 1989 en Brasil, concretamente en la ciudad de Porto Alegre. En el *capítulo tercero*, se recogen las principales características, ventajas, barreras y tipologías de los presupuestos participativos, y aunque principalmente las experiencias se han realizado en el ámbito local por su proximidad a los ciudadanos, también existen otras experiencias, tanto a nivel internacional cómo nacional, en otras áreas de la administración cómo la educación y la sanidad.

En el *cuarto capítulo*, se aporta una visión global y cuantitativa a nivel internacional de la evolución cronológica que han seguido en los diferentes continentes, hasta llegar a las más de 1.000 experiencias de presupuestos participativos, desde su origen en Latinoamérica, su posterior implantación en el sur de Europa y Norte de América y la más retardada llegada a los continentes de África y Asia, gracias en muchos casos al mecenazgo y apoyo de la Cooperación Internacional. En esta “vuelta al mundo” a través de los presupuestos participativos, hemos querido estudiar más en profundidad el caso de Alemania, por su sistematización y apoyo al instrumento, y el caso de la ciudad de Nueva York, por el carácter tan reciente de su implantación, año 2012.

El siguiente capítulo, el *quinto* titulado, “Los presupuestos participativos en España”, realizamos un análisis descriptivo de la información que hemos obtenido mediante los cuestionarios remitidos a la muestra de municipios identificados que tenían implantados los presupuestos participativos. Para permitir un mejor análisis, el capítulo se estructura en cuatro ejes de estudio: territorial, económico, sistemas de participación y de valoración.

A partir del análisis realizado, estaremos en condiciones de poder responder y contrastar las hipótesis planteadas en nuestro trabajo y cuyos resultados se sintetizan en el *capítulo de conclusiones*, donde además se da respuesta a otras cuestiones básicas de los presupuestos participativos en España, como: ¿cuántos? ¿qué tamaño tiene el municipio? ¿dónde? ¿quiénes los impulsan? ¿cuánto se decide? ¿Cuántos ciudadanos participan? ¿cómo? y ¿qué deciden?.

### **1.2.2.-METODOLOGÍA**

Para alcanzar los objetivos planteados y por ende poder contrastar las hipótesis de trabajo, el instrumento metodológico utilizado, ha sido la sistematización y análisis de la información obtenida a través de las respuestas que los Ayuntamientos encuestados han aportado a un cuestionario de elaboración propia.<sup>24</sup>

El desarrollo del trabajo de la investigación se puede encuadrar en las siguientes 3 fases:

- Fase 1: Elaboración del cuestionario
- Fase 2: Identificación y encuesta de la muestra
- Fase 3: Análisis empírico de los datos

#### **Fase 1: Elaboración del cuestionario**

En los últimos años diversos autores<sup>25</sup> han realizado en el contexto internacional, trabajos sobre el tema objeto de nuestro estudio, los Presupuestos Participativos. La temática de este instrumento participativo en España, también ha sido analizada a través de diferentes trabajos científicos-sociales,<sup>26</sup> siendo la orientación principal de estos trabajos, el proceso de elaboración y de desarrollo administrativo, así como las características asociadas al mismo.

---

<sup>24</sup> Anexo 1: Cuestionario

<sup>25</sup> Entre otros ALLEGRETTI, CHAVES, HERZBERG, SINTOMER y UTZIG

<sup>26</sup> Entre otros BRUGUÉ, FONT, FRANCES, GANUZA, GOMÀ, LÓPEZ, LLAMAS, PINEDA y PIRES

Aunque algunos de estos trabajos aportan un análisis cuantitativo de la experiencia española, no abordan la influencia que las variables que nosotros estudiamos (tamaño e ideología gobernante) tiene sobre las características y la finalidad de los Presupuestos Participativos. Aún así, toda la literatura científica previa, nos ha permitido tener un punto de referencia para la elaboración de nuestro cuestionario.

El cuestionario se estructura en 4 bloques: un primer bloque de datos identificativos del municipio y relacionados con la puesta en marcha de los presupuestos participativos (año, partido gobernante) y concejalía responsable. El segundo bloque, relacionado con los datos de participación, plantea cuestiones relativas a los procesos de participación y los tipos de decisiones, así como la respuesta ciudadana a las convocatorias de las asambleas. El bloque tres de preguntas, está relacionado con la información económica de los presupuestos participativos, identificando la cuantía y el destino funcional de los mismos. En el cuarto y último bloque, se bareman en una escala de 1 a 4 las ventajas e inconvenientes que desde el punto de vista subjetivo de los encuestados tienen los presupuestos participativos.

### **Fase 2: Identificación y encuesta de la muestra**

La investigación de campo comienza en el año 2010 y ante la ausencia en nuestro país de un censo de experiencias, tuvimos que realizar uno de elaboración propia, partiendo por una parte, de la información contenida en los trabajos académicos previos, donde se recogían algunas experiencias y por otra, de la realización de búsquedas en Internet, donde se identificaran municipios que tenían implantados los presupuestos participativos. El



tamaño de la muestra que conseguimos elaborar, fue de 73<sup>27</sup> municipios, siendo algo superior a las muestras manejadas en los trabajos científicos previos.

Una vez, elaborado el cuestionario e identificada la muestra a la que éste se dirigirá, la siguiente fase era el envío del mismo. En el mes de agosto del 2010, fue enviado el cuestionario al groso de la muestra, en formato electrónico y en papel. Dicho envío fue realizado desde la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y junto al cuestionario, le acompañaba una carta<sup>28</sup> dirigida desde dicha entidad y en la que se explica la finalidad que los datos contenidos en las respuestas, tendrían para un trabajo de investigación sobre los presupuestos participativos. Aproximadamente dos meses después, del primer envío, concretamente el 22 de octubre, desde esta misma Entidad (la FEMP) se realizó una reclamación a los municipios cuyos cuestionarios no se habían recibido y, por último, un mes después de esta fecha, se volvió a insistir a los encuestados que no habían respondido, sobre la importancia de su colaboración, esta vez la reclamación se realizó por nuestra parte.

Finalmente la tasa de respuesta a nuestro cuestionario fue del 31,5 % (23 cuestionarios), siendo un 73,9 % (17 cuestionarios) los encuestados que respondieron a uno de los bloques más importantes para nuestro estudio, el bloque de datos económicos.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Anexo 2: Municipios encuestados

<sup>28</sup> Anexo 3: Carta explicativa

<sup>29</sup> Anexo 4: Distribución de respuesta por estrato de tamaño

### **Fase 3: Análisis empírico de los datos**

Los datos obtenidos de las respuestas a los cuestionarios, han sido procesados y elaborados conjuntamente con otras fuentes de información como el número de habitantes del municipio o las cuantías de los presupuestos municipales, obtenidas de diferentes organismos oficiales como el Instituto Nacional de Estadística y el Ministerio de Economía y Competitividad. La información se ha elaborado principalmente mediante la realización de medias aritméticas, la relativización de los datos, así como las cuantías absolutas de los mismos, cruzándose así mismo, con otras variables objeto de estudio, como el tamaño del municipio o la ideología gobernante en el mismo.

La presentación de la información de forma ilustrada es realizada en gráficos de distribución de frecuencias, tablas y gráficos de dispersión, siendo comentada y analizada, de forma que nos permite poder alcanzar las conclusiones y la contrastación de hipótesis de nuestra tesis doctoral.

## **CAPÍTULO 2.-LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PROPUESTA PARA LA SOLUCIÓN A LAS CRISIS**

El Estado con mayor o menor número de funciones es un elemento necesario en cualquier sociedad. Los sistemas democráticos articulan la dirección del Estado, mediante la designación y elección de representantes por parte del pueblo.

Durante siglos la democracia ha vivido evoluciones e involuciones, es decir, olas democráticas en las que han estado latentes los conflictos relacionales entre los representantes políticos y el pueblo. En la actualidad, este problema se encuadra dentro de un concepto más amplio, la crisis de la Democracia Representativa y en la que tiene mucha influencia la desafección política que viven los ciudadanos.

Aunque se han intentado implantar modelos guiados, como el Corporativismo, para alinear los intereses de los ciudadanos y el Estado o la Gobernanza, la cual propugna una participación protagonista de los ciudadanos, lo cierto es que la crisis de la Democracia Representativa, está más fuerte que nunca.

Para poder afrontar el problema, tenemos que ser conscientes de quienes son los responsables de esta crisis. En un primer momento podemos pensar que los culpables son los representantes políticos, por no ser capaces de motivar a los ciudadanos para que participen, pero, también tenemos que plantearnos el por qué los ciudadanos no participan aunque no les motiven para ello.

En el contenido del capítulo, veremos que en la ausencia de participación ciudadana tiene gran importancia por una parte, el individualismo metodológico, el cual se enmarca en la Teoría de la Elección

Racional, y por otra, el denominado Problema de Agencia, que es abordado en la Teoría de la Relación de Agencia. En el caso español, la influencia y relación de ambos conceptos, el individualismo metodológico y el problema de agencia, con la baja participación ciudadana, se contrasta perfectamente a partir de la información obtenida de los estudios y cuestionarios oficiales realizados a los ciudadanos.

Ante nuevas situaciones, se requieren actuaciones novedosas, y más aún si cabe en situaciones de crisis. El “Enfoque Neopúblico” surge para paliar la actual crisis, otorgando una mayor importancia a los ciudadanos de forma que puedan participar más en la toma de decisiones. Esto es una de las reivindicaciones como veremos del movimiento ciudadano surgido en el año 2011 en nuestro país y conocido como “el movimiento 15M”.

Este impulso a la participación colectiva, responde a la importancia que la colectividad tiene para cualquier sociedad, englobando claro está, dentro de colectividad al capital social, el tercer sector y el asociacionismo.

Por lo tanto, para solucionar la crisis de la Democracia Representativa, surge el concepto de la Democracia Participativa y sus nuevos instrumentos de participación ciudadana, entre los que se encuentran los presupuestos participativos, que será el tema del siguiente capítulo y a la vez principal objeto de estudio del presente trabajo.

## **2.1.-LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA PARTICIPACIÓN COMO SOLUCIÓN**

### **2.1.1.-LAS 3 OLAS DE LA DEMOCRACIA**

Históricamente la evolución de la democracia no se puede entender como un avance lento y constante, sino que responde a continuos avances y retrocesos. HUNTINGTON<sup>30</sup> en su obra asimila estos cambios a movimientos oscilatorios u ondulares, denominados “ondas” y “contraolas” de la democracia. En concreto identifica por su amplitud de democratización (concesión de derechos) tres olas u “ondas largas”:

- La primera ola (1828-1926) comienza a principios del S. XIX con la extensión del derecho de voto a una gran proporción de la población masculina en los Estados Unidos. También son muy importantes en el éxito de esta primera ola los cambios económicos que acompañan a la revolución industrial. Estadísticamente de los 64 Estados que existían en el mundo en éste periodo, 29 eran democracias (45,3 %).

A la primera ola la sigue una contraola o periodo de recesión democrática que abarca desde 1922 a 1944. Las causas de esta contraola fueron principalmente los movimientos fascistas y dictatoriales de la época. Durante el periodo de contraola se producen entre otros los siguientes acontecimientos, los fascistas

---

<sup>30</sup> HUNTINGTON, S.P., *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós. Barcelona, 1992. *Journal of Democracy*.

italianos marchan sobre Roma (1922), la dictadura de Salazar en Portugal (1926), la de Primo de Rivera en España y las de Brasil y Argentina (1930), en Alemania Hitler llega al poder (1933) y comienza la dictadura en Grecia (1936). El resultado de los movimientos políticos de la contraola fue que en 1942 de los 61 Estados existentes, 12 eran democracias (19,7 %).

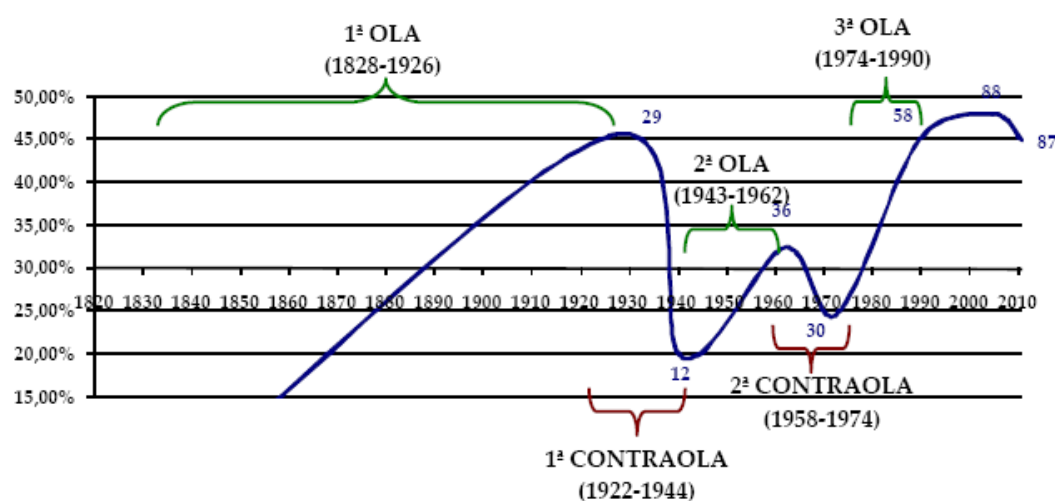
- La segunda ola (1943-1962) se inicia con el triunfo de los aliados en la Segunda Guerra Mundial. En este periodo Alemania, Austria, Italia, Japón y Corea se democratizan. Además de estos países, también se convierten en demócratas las colonias europeas independizadas. En 1962 de los 111 Estados que existían en el mundo, 36 eran democracias (32,4 %).

La contraola de éste periodo comprendió de 1958 a 1974, centrándose principalmente en América latina, mediante la materialización de regimenes totalitarios o dictatoriales en Perú (1962), Brasil y Bolivia (1964), Argentina (1966), Ecuador (1972), Uruguay y Chile (1973). Al final de éste periodo, en el año 1973 de los 122 Estados del mundo, 30 eran demócratas (24,6 %).

- La tercera ola (1974-1990) democratizadora, se produce en un entorno económico favorable que posibilita que los países acepten el lujo de la democracia. Además en este periodo es importante el papel de impulsor de la democracia que lleva a cabo Estados Unidos. El resultado es que en Europa se convierten en demócratas 30 países, entre los que se encuentra nuestro país.

Además, se produce la caída de casi todas las dictaduras militares de América y de gran parte de las existentes en los continentes de África y Asia. En total de los 129 países del mundo 58 eran democráticas (45 %). Podríamos concluir que la cresta de la tercera ola se alarga hasta los inicios del S. XXI, puesto que de los 192 países del mundo en el año 2005, 88 eran plenamente democráticas (46%)<sup>31</sup>. Aunque en el año 2011, se ha producido un ligero retroceso, que sitúa el porcentaje de países democráticas en tasas cercanas a las de dos décadas anteriores, es decir, tasas próximas al 45%<sup>32</sup>.

**GRÁFICO 1: NÚMERO DE PAÍSES DEMOCRÁTICOS Y % RESPECTO AL TOTAL DE PAÍSES EN LAS TRES OLAS DEMOCRATIZADORAS (AÑO 1828-2005)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la obra de HUNTINGTON

<sup>31</sup> Véase *Freedom in the World Country Ratings*, que para el año 2005, del conjunto de 192 países, establecía la siguiente distribución, un 25 % eran *not free*, un 46 % *free* y un 28 % *partly free*. (<http://www.freedomhouse.org>).

<sup>32</sup> Véase *Freedom in the World Country Ratings*, que para el año 2011, del conjunto de 194 países, establecía la siguiente distribución, un 24,23 % eran *not free*, un 44,85 % *free* y un 30,93 % *partly free*. (<http://www.freedomhouse.org>).



HUNTINGTON en su trabajo identifica como variables posibilitadoras y decisivas en la consolidación y expansión de la democracia, el desarrollo económico y el liderazgo político, puesto que el desarrollo económico hace posible la democracia, mientras que el liderazgo político hace que sea real. En relación con estas variables, es posible que la contraola de la última ola, se esté produciendo propiciada por la crisis económica internacional y sobre todo por la falta generalizada de liderazgo político de los representantes electos que provoca una insatisfacción de los ciudadanos hacia la Democracia Representativa. No estamos ante una contraola en la que disminuya la cantidad de democracias, sino que disminuye la implicación y participación de los ciudadanos y por lo tanto la calidad de la misma, es decir, podemos decir que se trata de la primera contraola democrática en la que se cuestiona de forma elevada, mediante la denominada crisis de la Democracia Representativa, tanto a los dirigentes como a los procesos.<sup>33</sup>

### **2.1.2.-LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Cuando se pensaba que con las medidas propuestas para solucionar la crisis del Estado de Bienestar se había alcanzado un modelo de gestión que garantizaría el buen funcionamiento de la Administración Pública y de las relaciones de intercambio con sus ciudadanos, surgió lo que muchos autores

---

<sup>33</sup> Huntington, S.P., *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX...* op. cit.

han dado en denominar la «crisis de la política»<sup>34</sup>, la «crisis del Estado-Nación»<sup>35</sup> o «crisis del modelo de la Democracia Representativa».<sup>36</sup>

¿En qué consiste la crítica a la Democracia Representativa?. Esta crítica se fundamenta en dos dimensiones interrelacionadas entre sí:<sup>37</sup>

- Por un lado, la crítica a la *dimensión no representativa* de la democracia, es decir, al sistema de democracia actual por no cumplir con su papel representativo, la imagen de los políticos totalmente diferente a la expresión transparente o idéntica del pueblo
- Y por otro, la crítica a la *dimensión no democrática* de la representación como mecanismo imposibilitador de la verdadera democracia: la democracia directa

Estas dos dimensiones están relacionadas con la principal característica del modelo de Democracia Representativa que es la legitimidad del mismo y de los representantes políticos. Dicha legitimidad se realiza

---

<sup>34</sup> MARCHIONI, M., *Democracia participativa y crisis de la política. La experiencia de los planes comunitarios*, Instituto MM. Comunidad, participación y desarrollo Fuerteventura *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 19, 2006, pág. 213-224.

<sup>35</sup> LLAMAS SÁNCHEZ, F., «Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales», en *Intervención psicosocial: Revista sobre igualdad y calidad de vida*, Vol. 13, Nº. 3, 2004, pág 335.

<sup>36</sup> FRANCÉS GARCÍA, FJ; GARCÍA GARCÍA, JT., *La participación instituyente en el marco de la sociedad globalizada: Un acercamiento desde el concepto de “empoderamiento”*.

<sup>37</sup> RODRIGUEZ BLANCO, M., «Representación política, deliberación y acción colectiva. Piqueteros y asambleístas: dos figuras de la participación de la sociedad civil en Argentina», en CHERESKY, I (Coord.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Isidoro Miño y Dávila Editores, 2006, pág. 330 .

mediante la participación de los ciudadanos en los procesos electorales y la percepción y valoración que estos tienen tanto del sistema como de sus representantes. Por lo tanto, la crisis de la Democracia Representativa esta muy vinculada con una crisis de legitimidad causada principalmente por la denominada **desafección política** de los ciudadanos. El término desafección política o en anglosajón *“disaffection”* se refiere al *“sentimiento subjetivo de la ineficacia, de cinismo y de falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas que generan un distanciamiento y alineación en relación a esto, falta de interés por la política y los niveles más bajos de participación en las principales instituciones de la representación política, pero sin cuestionar el régimen democrático”*.<sup>38</sup>

En este sentido, cabe preguntarnos si, ¿estamos ante un problema reciente relacionado únicamente con la tercera ola democratizadora?. Lo cierto es que independientemente del concepto de crisis que se utilice para identificar el problema, numerosos autores después de seis décadas de planteamientos, concluyeron en una idea común. Y es que, *“es innegable que en las democracias representativas la relación entre los ciudadanos y el estado es inevitablemente precaria. Los primeros pensadores modernos dedicados al tema de la democracia ya han resaltado este grave problema. Por ejemplo, en su libro El Contrato Social, Rousseau (...) expone una postura muy negativa sobre la institución de la representación”*.<sup>39</sup> Por lo tanto, no estamos ante un problema sólo de las últimas décadas, o de la tercera ola democratizadora, sino que

---

<sup>38</sup> TORCAL LORIENTE, M., «La desafección democrática», en *Leviatán: Revista de hechos e ideas*, nº 84, 2001 pág. 117.

<sup>39</sup> UTZIG, JE., *El presupuesto participativo en Porto Alegre...op. cit.*, pág 41 y 42.

podemos hablar incluso de siglos, puesto que para Rousseau, en el Siglo XVIII ya existía una contraposición del gobierno representativo con el gobierno del pueblo, idea que fue defendida también por “*los diversos autores de las corrientes de pensamiento marxista*”.<sup>40</sup>

Por lo tanto, el problema relacional entre los ciudadanos y los Estados como origen de la crisis de la Democracia Representativa no es un problema nuevo en la historia de la Democracia, sino que lo que ocurre es que estaba latente y que conjuntamente a la desafección política de los ciudadanos, se ha visualizado en mayor medida en el último cuarto del siglo XX, por el incremento del desarrollo de los sistemas democráticos enmarcados en «la tercera ola de la democratización».<sup>41</sup>

### **2.1.3.-EL CORPORATIVISMO Y LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Por lo visto en el punto anterior, llevamos siglos ante un proceso de evolución e involución cíclica y persistente de la democracia, y como bien señaló PHILIPPE SCHMITTER<sup>42</sup>, difícilmente se puede hablar de una plena consolidación de la democracia.

---

<sup>40</sup> ABASCAL, G., «El presupuesto participativo: ¿democracia directa *versus* Democracia Representativa o mejora de la calidad democrática ?», en *III Jornadas de Pensamiento Crítico*. Universidad de Alicante, 1 y 2 de abril 2004, pág. 4.

<sup>41</sup> HUNTINGTON, S.P., *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós. Barcelona, 1992.

<sup>42</sup> SCHMITTER, P., «Dangers and Dilemmas of Democracy», en *Journal of Democracy*. Vol. 5. núm. 2. Abril de 1994.

En relación a la falta de consolidación de la democracia y con el objetivo de paliar la crisis relacional existente entre el Estado y los ciudadanos, en las últimas décadas del siglo XX, surgió como instrumento de relación el concepto de corporativismo o neocorporativismo. La filosofía de este concepto era *“una perspectiva (e instrumento) teórica, de gran utilidad para estudiar el modo de articulación de intereses, la simbiosis estrecha entre instituciones estatales (Administración), partidos políticos y organizaciones, en las sociedades avanzadas contemporáneas”*.<sup>43</sup> Es decir, estábamos ante un modelo de simbiosis “grupal” entre la sociedad y las estructuras político-partidistas y cuyas principales pretensiones eran la alineación de los intereses de los ciudadanos con los del Estado, mediante la mediación y la representación de los intereses de diferentes grupos sociales. El problema de éste modelo, era que el “guión” de interacción era elaborado exclusivamente por los dirigentes del Estado, es decir, por los políticos influenciados por las ideologías de sus respectivas organizaciones políticas (partidos), mientras que los ciudadanos no tenían nada que decir.

En esta línea, SCHIMITTER, planteo la conveniencia o no de que el Estado al tener intereses propios, fuera el que diseñase unilateralmente los instrumentos de participación colectiva. La respuesta aportada por el autor a su interrogante, es la necesaria reestructuración de las relaciones entre el Estado y la Sociedad.

*“Esto, a su vez, está ligado a la pregunta de si el Estado puede diseñar sus propios «instrumentos de intervención», es decir, si puede elegir el contenido y las formas de su interacción con los grupos sociales y si puede imponer a esos grupos la*

---

<sup>43</sup> SOLÉ, C., «El debate corporativismo-Neocorporativismo», en *Reis: Revista Española de Investigación Sociológica*, núm. 26, 1984.

*concepción de intereses y la forma de acción colectiva que él prefiere. Ahí es donde el neocorporatismo puede entrar en escena como una posible forma de reestructurar las relaciones Estado-sociedad".<sup>44</sup>*

El concepto de "corporativismo" fue abordado también por O'DONNELL, hace más de tres décadas, y resaltaba también la importancia de la participación de los ciudadanos en la representación de sus intereses ante el Estado. En concreto identificaba la dimensión del corporativismo privatizante, consistente *"en la apertura de áreas institucionales del propio Estado a la representación de intereses organizados de la sociedad civil. Por otro lado, uno de los componentes del corporativismo privatizante es de REPRESENTACIÓN DE INTERESES ante el Estado de (sobre todo, debido entre otras razones al sesgo introducido por el componente estatizante) las clases y sectores dominantes de la sociedad civil".<sup>45</sup>*

Para la democracia, el corporativismo, entendido como fórmula de participación mediadora de intereses ha tenido una gran importancia. Así GUY, resalta que *"el sufragio, los partidos políticos y las estructuras de mediación de intereses como el corporativismo han formado las bases de la democracia en las sociedades occidentales"*<sup>46</sup>. Puesto que *"Durante gran parte del periodo de posguerra en Europa, instituciones pluralistas corporativas y corporativistas*

---

<sup>44</sup> SCHMITTER, P.C., «Neocorporativismo y Estado», en *Reis: Revista Española de Investigación Sociológica*, núm. 31, 1985, pág. 50. Artículo traducido por MUNÁRRIZ, J y revisado por PÉREZ YRUELA, M).

<sup>45</sup> O'DONNELL, G., «Acerca del "corporativismo" y la cuestión del Estado», Documento CEDES/G.E. CLACSO/ N°2, Buenos aires, septiembre, 1975.

<sup>46</sup> GUY PETERS, B., «Democracia y administración pública: la conexión emergente», en *Administración & ciudadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, Vol. 1, núm. 1, 2006, pág. 39.

*hicieron sitio a los intereses sociales y formaron vínculos efectivos entre el Estado y la sociedad".<sup>47</sup>*

Por lo tanto, con el "corporativismo" se generó un escenario de interrelación participativa en el que se organizaron acciones colectivas de carácter territorial o temáticas, circunscriptas de forma independiente, es decir, poco articuladas entre sí pero que, al mismo tiempo, generaron una amplia participación caracterizada por unos marcados componentes democráticos y horizontales entre sus miembros.<sup>48</sup>

Pero ¿cual fue entonces la razón que originó el descenso del nivel de participación convencional?. La principal causa del descenso de participación, y de la "mortalidad" del "corporativismo" fue un hecho colateral producido por el declive y la pérdida de importancia de muchos grupos de interés convencionales, que se habían convertido en un instrumento de influencia de los ciudadanos sobre su gobierno, es decir, "lobbies" de ciudadanos, por lo tanto, se trató de una crisis representativa de carácter grupal.

---

<sup>47</sup> GUY PETERS, B., «Democracia y administración pública: la conexión emergente», pág. 39.

<sup>48</sup> O'DONNELL, G. y SCHMITTER, P. (comp.), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. Madrid, Paidós, 1994.

#### 2.1.4.-LA GOBERNANZA: UNA NUEVA APUESTA

Ante la situación de crisis de la Democracia Representativa, y los temas pendientes no resueltos por el corporativismo, había que buscar fórmulas que involucraran más directamente a la ciudadanía en la acción de gobierno y en la elección de las políticas. Este enfoque se ha bautizado con el término de “**gobernanza**”, “empoderamiento” o “gobierno participativo”. La lógica que sustenta el enfoque de gobernanza *“es que mayor participación ciudadana traerá consigo mayor calidad en la tarea de gobernar”*.<sup>49</sup>

La gobernanza incluye participación, pero no hay que obviar que *“la raíz griega de las palabras “gobierno” y “gobernanza” implica cierta idea de conducción y control”*.<sup>50</sup> Por lo tanto, al pensar en gobernanza, estamos pensando por una parte, en la capacidad conductora de un sistema político, y a la vez de mecanismos de participación ciudadana.

Llegado este punto no queremos pasar por alto que el citado concepto ha entrado a formar parte del “Top 10” de las palabras más usadas por los políticos en los últimos años, pero también hay que decir que en numerosas ocasiones su semántica es utilizada de forma errónea o incorrecta al confundirse por ejemplo, con el concepto de “gobierno” y, el cual, deja de lado la participación.

---

<sup>49</sup> GUY PETERS, B., «Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?» en *Foro Internacional*, núm. 182, 2005, pág. 589.

<sup>50</sup> GUY PETERS, B., «Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?», pág. 589.



Por lo tanto, el contenido del concepto engloba una nueva fórmula de gestión y de conducción, mediante la cual se pretende que el ciudadano tenga un papel protagonista y necesariamente activo en los procesos políticos, actuando como instrumento vinculante de los sistemas políticos con su entorno.<sup>51</sup>

No obstante, cabe preguntarse el modo en el que la gobernanza aborda la participación: ¿de forma individual o grupal?. Para éste concepto la participación de los ciudadanos puede ser *“como individuo o como miembro de un grupo que, a su vez, está organizado en cierto tipo de red, pero existe una interacción del Estado y la sociedad que es más simétrica que la característica del gobierno convencional y jerárquico”*,<sup>52</sup> que impulsaba el corporativismo. Es decir, la participación debe ser de forma grupal y organizada en redes, posibilitando relaciones deliberativas bilaterales y equilibradas entre el Estado y los ciudadanos.

En esta misma línea NATERA<sup>53</sup> añade que para que la gobernanza surja se requieren unas condiciones mínimas tanto estructurales como institucionales, y que tales condiciones se sintetizan bajo el concepto de “capital social” aportado por PUTNAM<sup>54</sup> y, consistente en la existencia en la

---

<sup>51</sup> PIERRE, J. y PETERS, B.G. (2000), *Governance, Politics and the State*, MacMillan Press LTD, Londres.

<sup>52</sup> PIERRE, J. y PETERS, B.G. (2000), *Governance...* op. cit., pág. 592.

<sup>53</sup> NATERA PERAL, A., «La noción de Gobernanza como gestión pública participativa y reticular», en *Documentos de trabajo política y gestión*, Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología, 2/2004, pág. 9.

<sup>54</sup> PUTNAM, R.D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, . Princeton N.J, pág. 125.

ciudadanía de redes de compromiso cívico de ciudadanos. El concepto de “capital social”, está muy relacionado con los de “sociedad civil” y “asociacionismo” conceptos todos ellos que abordaremos en el siguiente capítulo, pero que anticipamos se tratan de movimientos y relaciones de carácter grupal en la interrelación con el Estado y que generalmente defienden un fin o beneficio común.

Mediante el ingrediente innovador de la participación, aportado por el concepto de gobernanza, como veremos más adelante, la democracia tradicional deja paso a un modelo teórico de democracia más participativa y protagónica de los ciudadanos.

### **2.1.5.-¿POLÍTICOS O CIUDADANOS? POSIBLES CAUSANTES DE LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

Del origen de la crisis de la Democracia Representativa no se puede responsabilizar de forma separada ni a los representantes de los ciudadanos (clase política), ni a los ciudadanos, es decir, estamos ante un problema en el que ambas partes tienen responsabilidades, tanto individual como conjuntamente.

Ya hemos visto la importancia que la legitimidad tiene para la Democracia Representativa y como está relacionada con el origen de la crisis de la misma. Los representantes o líderes políticos no son capaces de “entusiasmar” a los ciudadanos para que tengan una participación política activa e implicada que legitime sus actuaciones y decisiones. Al hablar de participación política tenemos que entender dicho concepto de una forma extensa, es decir, desde el estadio más sencillo e importante como es el

ejercicio del voto, hasta una participación de los ciudadanos más implicada y activa mediante la presentación incluso de sus candidaturas a cargos representativos. Entre ambos niveles de participación existen otros muchos que dependen del grado de implicación que quieran asumir los ciudadanos. En esta línea MCCLOSKEY<sup>55</sup> aporta una definición formal de la participación política, siendo esta el conjunto de:

*“Actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad, participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental {...} Estas actividades abarcan el ejercicio del voto, la búsqueda de información, la discusión y el proselitismo, la asistencia a reuniones, la aportación económica y la comunicación con los representantes. Las formas más activas de participación en una incluyen afiliación formal a un partido, persuasión y recogida de votos, preparación de discursos y escritos, trabajo en las campañas electorales y presentación de candidaturas a los cargos públicos y del partido”.*

Los ciudadanos cada vez quieren participar menos en los diferentes niveles de implicación y participación. Esto es originado por una parte por sus percepciones y por otra por la incapacidad motivadora que los representantes o líderes políticos tienen mediante sus actuaciones y no actuaciones, para que los ciudadanos participen, estamos por lo tanto, ante la primera de las características causales de la crisis de la Democracia Representativa.

No podemos continuar este trabajo sin desarrollar el contenido de «la crisis de líderes motivadores». El estudio del liderazgo ha sido abordado por las disciplinas de la administración de empresas, y en concreto por la teoría de las organizaciones, una definición de liderazgo desde la perspectiva

---

<sup>55</sup> MCCLOSKEY, H., «Participación Política», en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1974, Tomo 7, pág. 625

empresarial es “la capacidad de proporcionar las funciones directivas asociadas con las posiciones de nivel superior”.<sup>56</sup>

También podemos encontrar estudios y trabajos que estudian el liderazgo desde la perspectiva de la ciencia política. En esta perspectiva no está tan claro encontrar una definición común de liderazgo político. Nosotros utilizaremos una definición aportada por LINZ<sup>57</sup> y que se basa en los conceptos de dirigir con éxito, entornos sociales dinámicos y la aprobación y legitimación de los ciudadanos. Dicha definición relaciona el término con un *liderazgo innovador*. Así el liderazgo político es realizado por personas que dirigen con éxito los desafíos que plantea a una sociedad un acontecimiento histórico concreto y cambios políticos o sociales irreversibles, ganándose el apoyo, o al menos, la aceptación de la sociedad, la aprobación del electorado y la tolerancia de las principales instituciones.

Uno de los autores que ha abordado y relacionado el concepto de líder con la perspectiva de la ciencia política es NATERA<sup>58</sup>. El autor en sus líneas de investigación determina que aunque cada caso es diferente al resto, si se

---

<sup>56</sup> HEIFETZ, R. A., *Liderazgo sin respuestas fáciles*, Paidós, Barcelona, 1997, pág. 45-56. Vid. Jones, G. R., *Organizational Theory. Text and cases*, Third Edition, Prentice Hall, New Jersey, 2000.

<sup>57</sup> LINZ, J. J., «El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en la nueva democracia» en ALCÁNTARA, M Y MARTÍNEZ, A (eds); *Política y Gobierno en España*; Ed. Tirant lo Blanch; Colección Ciencia Política; Valencia, 1997, pág. 86.

<sup>58</sup> NATERA PERAL, A., *Percepciones y Estilos de Liderazgo Local en la España Democrática*, trabajo inédito de Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1998.

puede utilizar como guión para explicar y comprender los procesos de liderazgo, cinco factores o dimensiones<sup>59</sup>:

- Dimensión 1: La ecuación personal del liderazgo o factores de tipo personal
- Dimensión 2: El comportamiento político efectivo de los líderes
- Dimensión 3: La red de apoyos que utilizan
- Dimensión 4: El entorno del liderazgo o los factores generales de la estructura de oportunidades
- Dimensión 5: La percepción e impacto que produce el liderazgo

Basándonos en estas dimensiones del liderazgo político, podemos afirmar que la crisis del mismo que dificulta o justifica una baja participación de los ciudadanos se sustenta en primer lugar, en los factores relacionados con un comportamiento inefectivo de los líderes o políticos y en segundo lugar, y desde nuestro punto de vista la más importante en las percepciones negativas que exteriorizan los líderes mediante sus comportamientos, es decir, el comportamiento político hace que los ciudadanos tengan percepciones negativas que conlleven una baja participación.

Sin la intención de exonerar de la parte de responsabilidad que a los políticos, les corresponde en esta crisis de la Democracia Representativa,

---

<sup>59</sup> NATERA PERAL, A, *El liderazgo Político en la Sociedad Democrática. Cuadernos y debates*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

algunos autores como PÉREZ-DÍAZ señalan que la Democracia Representativa tiene una crisis crónica en la que el pueblo no quiere asumir nunca el poder que le corresponde. Así argumentan que *“la crisis de representación está siempre latente en las democracias. En realidad, el demos nunca asume el poder que se le atribuye formalmente. Se requiere su consentimiento, se permite su intervención, se pone más o menos en sus manos la elección de los gobernantes, pero el demos como tal no gobierna. La ambigüedad de las fórmulas de atribución del poder, de la soberanía, forma parte sustancial de la narrativa y la teoría democráticas”*.<sup>60</sup>

Nosotros compartimos con O'DONNELL que esta ausencia de gobierno del Demos, no tiene que asociarse con una falta de voluntad del pueblo, sino a la existencia y boicot que realiza lo que él denomina *“Estado Burocrático Autoritario”* y que identifica con *“un sistema de exclusión política de un sector popular previamente activado, al que somete a severos controles tendientes a eliminar su previa presencia en la escena política.*

*Dicha exclusión implica la supresión de la ciudadanía. (...) Es también una negación de lo popular: prohíbe (respaldándolo con su capacidad coactiva) las invocaciones a la población en tanto pueblo y, por supuesto, en tanto clase;*

*Su régimen político, no formalizado pero claramente vigente, implica el cierre de los canales democráticos de acceso al gobierno. Más en general, implica el cierre de los canales y criterios de representación popular y de clase”*.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> PÉREZ-DÍAZ, V., El malestar de la democracia aquí y ahora: el lado de la clase política, octubre / diciembre 2009, pág. 69.

<sup>61</sup> O'DONNELL, G., «Tensiones en el estado Burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia» Documento CEDES/G.E. CLACSO/Nº 11, Buenos aires, abril 1978.

Un aspecto importante, es que la apatía por la participación política que demuestran los ciudadanos, no se extrapola a todas las posibles relaciones de participación con la Administración pública. En este sentido, *“sí parecen más interesados en participar para moldear la prestación de servicios, especialmente en sus áreas locales, como las escuelas, los hospitales y las instalaciones de ocio”*<sup>62</sup>, es decir, la ausencia de participación se asocia con los aspectos relacionados con la política.

Pero ¿por qué los ciudadanos no tienen interés por participar aunque no les motiven activamente los políticos, ni lo propicie el actual sistema? La respuesta contiene aspectos justificativos de dos dimensiones, por una parte una dimensión orientada a los incentivos o intereses que los ciudadanos obtienen mediante la participación, esta dimensión está relacionada con el **individualismo metodológico** y con la **Teoría de la Elección Racional**. La otra dimensión depende en parte de la clase política, ya que esta orientada a cómo los ciudadanos perciben y valoran entre otras variables el esfuerzo, la eficacia, la seriedad, la profesionalidad, la preocupación por sus problemas, los sistemas de control y la legalidad de las actuaciones y decisiones tomadas por sus representantes políticos. Los problemas que surgen de esta segunda dimensión están relacionados con la Teoría de Agencia o **Teoría de la Relación de Agencia**.

La primera dimensión explicativa de la ausencia del interés que los ciudadanos tienen por participar, tiene su fundamento en las acciones

---

<sup>62</sup> GUY PETERS, B., «Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?»...op. cit., pág. 43.

individuales de los ciudadanos, las cuales se sustentan bajo las premisas del egoísmo, la racionalidad y la maximización.

Basándonos en el denominado individualismo metodológico, el fenómeno de la baja participación se debe explicar a través de una perspectiva micro, es decir, los fenómenos o hechos sociales tienen una explicación intermedia a través de las acciones individuales. Un ejemplo del individualismo metodológico lo encontramos en la obra de COLEMAN.<sup>63</sup> Este autor se basa en el clásico estudio de Weber sobre la relación existente entre dos fenómenos macro: la ética protestante y el desarrollo del capitalismo. De forma muy resumida, la relación era la siguiente, la ética protestante de Calvino (estructura macro) proporciona unos valores a los individuos (estructura micro), que realizando acciones para su salvación eterna (estructura macro), producen como efecto no deseado relaciones sociales que favorecen el desarrollo del capitalismo (estructura macro), es decir, hay una relación macro-micro-micro-macro. Por lo tanto, COLEMAN concluyo que si queremos relacionar dos hechos macro, no se pueden realizar directamente, sino que hay que actuar como correa de transmisión los hechos o acciones de la estructura micro, es decir, los individuos.

A continuación aplicaremos el modelo explicativo de COLEMAN para relacionar la crisis de la Democracia Representativa (estructura macro), con el fenómeno social de la baja participación de los ciudadanos (estructura macro). Como hemos visto no podemos relacionar directamente ambos conceptos sino que tenemos que utilizar variables explicativas de tipología

---

<sup>63</sup> COLEMAN, J. S. , *Foundations of Social Theory*. Harvard University Press, Harvard, 1990.



individual o micro. La explicación individual (micro) se obtiene mediante la aplicación de la Teoría de la Elección Racional (en adelante, TER). La TER aunque tiene su origen en la economía, ha sido importada con gran fuerza por la ciencia política y otras disciplinas sociales como la sociología. De forma simplificada la elección racional de los individuos se basa en las siguientes características:

1. Los individuos toman decisiones *racionales* con arreglo a unos fines determinados;
2. dadas sus *preferencias* (elemento subjetivo de la acción) y;
3. teniendo en cuenta cuáles son las *restricciones* en las que pueden tomar sus decisiones (elemento objetivo de la acción).

Por lo tanto, la toma de decisiones de los individuos se sustenta en que son seres racionales, que jerarquizan unas preferencias sujetas a unas restricciones y finalmente deciden aquella que maximiza su función de utilidad individual, aunque vaya en contra de la función de utilidad social y de la maximización del valor total, es decir, tenemos que añadir también a los supuestos vistos de la TER que los seres humanos son egoístas por naturaleza. El enfoque de ALMOND <sup>64</sup> entendiendo los seres humanos como egoístas, racionales, maximizadores y egoístas en cualquier de las esferas en las que se muevan. Aunque estos supuestos de la TER tienen su origen como ya hemos comentado en la disciplina económica, fueron desarrollados en la

---

<sup>64</sup> ALMOND, G., «Ciencia Política: la Historia de la Disciplina», En GOODIN, R. y KLINGEMANN, H. (comp.) *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Istmo, Madrid, 2001, pág. 132.

disciplina de la ciencia política entre otros autores por DOWNS <sup>65</sup>, OLSON <sup>66</sup> y ULHANER <sup>67</sup>.

Por lo visto hasta el momento, la justificación micro o individualista de la no participación de los ciudadanos se sustenta en tres supuestos o axiomas y que dependen directamente de las características subjetivas de cada individuo, dichos supuestos son:

1. **Racionalidad:** Cada individuo es un actor racional que elige, en base a la información de que dispone y sujeto a la restricción finita de los medios o alternativas posibles (A), la forma más eficaz y adecuada que le permita conseguir o alcanzar sus fines.
2. **Maximizador:** Mediante la elección racional y como DOWNS <sup>68</sup> identifica, los individuos persiguen sus fines, con el menor coste posible, intentando este objetivo siempre y cuando los ingresos (B) sean superiores a los costes (C).

Por lo tanto, el supuesto de racionalidad esta relacionado con los conceptos de eficiencia (en la relación costes-beneficios) y la maximización, ya que se pretende conseguir la máxima

---

<sup>65</sup> DOWNS, A., *Teoría Económica de la Democracia*, Aguilar, 1973, Madrid. DOWNS, A., «Teoría Económica de la Acción Política en una Democracia», En BATTLE, A. (comp.) *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Ariel, Madrid, 1992, págs. 93 – 111.

<sup>66</sup> OLSON, M., «La Lógica de la Acción Colectiva», En BATTLE, A. (comp.) *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Ariel, Madrid, 1992, págs. 203 – 220.

<sup>67</sup> UHLANER, C. J., «What the Downsian Voter Weighs: A Reassessment of the Costs and Benefits of Action», En GROFMAN, B. y ARBOR, A., *Information, Participation and Choice: An Economic Theory of Democracy in Perspective*, Michigan University Press, Michigan, 1993, págs. 67 – 79.

<sup>68</sup> DOWNS, A., *Teoría Económica de la Democracia...* op. cit., pág 5 y 39.

satisfacción o utilidad (U) de entre todas las alternativas existentes.

3. **Egoísmo:** La base de éste axioma es que todo individuo busca la consecución de su propio interés, entendido éste tanto desde la perspectiva material como la inmaterial<sup>69</sup>. En un primer momento podemos asociar el concepto de egoísmo con la ausencia de bondad, generosidad, altruismo o dedicación a los demás, pero lo cierto es que en muchas ocasiones el egoísmo puede utilizar estos conceptos no como ausencia sino existencia instrumental que consiga beneficios personales de tipo inmaterial como el reconocimiento social.

CALHOUN <sup>70</sup> aporta una definición muy completa del axioma del egoísmo y en la que se concluye que priman los intereses individuales sobre los intereses de los demás individuos. Dicha definición es la siguiente:

*“La constitución de nuestra naturaleza, que nos hace sentir con mayor intensidad lo que nos afecta directamente que lo que nos afecta indirectamente a través de los demás, conduce necesariamente a conflictos entre los individuos. En consecuencia, cada cual se preocupa de su seguridad o felicidad más que de la seguridad y felicidad de los demás; en caso de conflicto entre ambas situaciones, lo más probable es que se sacrifiquen los intereses de los demás a los propios”*

---

<sup>69</sup> DOWNS, A., *Teoría Económica de la Democracia...* op. cit., pág 29.

<sup>70</sup> CALHOUN, J., «Disquisition on Government», En KATZ; CARTWRIGHT; ELDERSVELD y LEE, En *Public Opinion and Propaganda*, The Dryden Press, Nueva York, 1954, pág. 15.

Por lo tanto, en esta primera dimensión podemos concluir que los individuos a nivel macro no participan, ya que en el nivel micro como seres racionales, maximizadores y egoístas, no tienen incentivos para actuar intencional, estratégicamente e instrumentalmente que propicien la consecución de sus objetivos, metas, anhelos, ambiciones y necesidades individuales. Ya que como bien concluye WARD <sup>71</sup> el comportamiento político de los individuos, es el resultado de las decisiones o elecciones de carácter individual, guiadas por su propio interés y orientadas a lograr de la mejor forma determinados.

La segunda dimensión que justifica la ausencia de participación de los ciudadanos, tiene para los representantes políticos un efecto castigador y se basa en la denominada Teoría de la relación de agencia (en adelante, TRA).

Como ya hemos abordado, la crisis de la Democracia Representativa se origina por un problema relacional entre los ciudadanos y sus representantes, y el cual se sustenta principalmente en la TRA. Esta teoría consiste en la delegación de poder por parte de los ciudadanos (principal) en favor de sus representantes (agentes), es decir, el poder que reside en el Demos, es delegado a sus dirigentes, quienes se comprometen y responsabilizan de la toma de decisiones y la implantación de determinadas políticas públicas.

La confianza puesta por los ciudadanos en sus representantes, como ya hemos comentado anteriormente se legitima y renueva en las elecciones

---

<sup>71</sup> WARD, H., «La Teoría de la Elección Racional», En MARSH, D. y STOKER, G., *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, Alianza, Madrid, 1997, pág. 87.

democráticas, materializándose mediante el voto. Pero, ¿qué ocurre cuando los representantes se apartan del acuerdo o “contrato” y dejan de escuchar y actuar o bien actúan con comportamientos oportunistas no acordes con lo que se les había delegado?, la respuesta es que surge el denominado problema de agencia, que dificulta y puede llegar incluso a romper la relación de agencia.

Las variables relacionadas que han llevado al problema de agencia y a que los ciudadanos finalmente no tengan interés por participar en la Democracia Representativa, son la falta de “*receptibilidad*” y la “*accountability*”.

La primera variable, hay que entenderla no como existencia, sino como ausencia de “*receptibilidad*” en las políticas implementadas por los representantes políticos, es decir, dichas políticas a diferencia de cómo deberían ser <sup>72</sup>, no son sensibles a las opiniones y deseos de los ciudadanos y por lo tanto, indirectamente no satisfacen sus necesidades y preferencias. Por lo tanto, mediante esta falta de permeabilidad y empatía de los representantes hacia los problemas de los ciudadanos, se está descuidando una de las características más importantes de la democracia.

La “*receptibilidad*” se evalúa mediante la segunda de las variables, la rendición de cuentas o “*accountability*”. Esta variable es la evaluación que los ciudadanos realizan de las actuaciones llevadas a cabo por sus

---

<sup>72</sup> MANIN, B; PREZWORSKI, A, y STOKES, S., «Introduction», en MANIN, B; PREZWORSKI, A, y STOKES, S (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pág 7-12 .

representantes, procediendo a castigar o a premiar a estos mediante el voto. Por lo tanto, es en éste punto es donde se relaciona el problema de agencia con la falta de participación e implicación de los ciudadanos y consiguientemente con la crisis de la Democracia Representativa.

La existencia de comportamientos oportunistas por parte de los representantes políticos es otro de los aspectos que influye en el problema de relación de agencia, originando la desilusión y el castigo por parte de los ciudadanos a la clase política mediante la “accountability”. Estamos hablando de la proliferación de casos de pérdida o desviaciones de ética pública que se manifiestan mediante la corrupción. VILLORIA<sup>73</sup> define la corrupción como “*acción inmoral deslegitimatoria*”, es decir, se trata de comportamientos que actúan en contra de las normas morales aceptadas socialmente y que persiguen el beneficio propio en detrimento de los recursos colectivos.

BAÑÓN<sup>74</sup>, señala que la ética pública, la moralidad política y la eficacia funcional ocupan un papel importante en la vida política. En este sentido, tenemos que diferenciar lo que algunos autores han denominado la gestión “ética”<sup>75</sup>, de la “ética política”, la ausencia de éste último concepto, es el que junto con la proliferación de casos de corrupción, ha propiciado el

---

<sup>73</sup> VILLORIA, M., *La corrupción política*, Síntesis, Madrid, 2006.

<sup>74</sup> BAÑÓN I MARTÍNEZ., R., «La modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas»...op. cit., pág. 12.

<sup>75</sup> Sobre este tema se puede encontrar una buena explicación en la obra de IZQUIERDO, A., «Ética y Administración», BAÑÓN, R y CARRILLO, E (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pág. 316-320.

crecimiento del problema de agencia, no ayudando en nada a la defensa de los modelos de Democracia Representativa.

Los líderes políticos tiene que ser un ejemplo de referencia para el resto de ciudadanos, así tienen que actuar y tomar decisiones con responsabilidad moral, es decir, con la conciencia y convicción de que debe primar el bien colectivo sobre el propio. RAWLS identifico la importancia de que los líderes fueran capaces de generar confianza en la ciudadanía, porque a través de ella se comprueba que se persigue el bien común.

La última causa de responsabilidad que identificamos en la crisis de la Democracia Representativa, no corresponde ni a las actuaciones de nuestros políticos, ni a los Estados burocratizados, ni a los actuales sistemas políticos, sino que está relacionada con las demandas que realizamos los ciudadanos, puesto que cada vez solicitamos a nuestros gobernantes, servicios en mayor medida y de más calidad. Este incremento de cantidad y calidad de servicios, ha supuesto que la Administración Pública haya tenido un crecimiento exponencial y que no le permite seguir manteniendo las mismas tasas de gasto público en material social y asistencial. Podemos estar ante un problema endogámico, puesto que, como bien determina en su obra OLÍAS DE LIMA, *“La demanda de más y mejores servicios puede conducir también a una de esas contradicciones que están en la base de las soluciones propuestas por la Nueva Gestión Pública: una mejora de los servicios conduce a una mayor demanda y por tanto al crecimiento de gasto público”*<sup>76</sup>. El resultado es que cuando el Estado por su limitación de recursos no puede prestarnos los servicios que

---

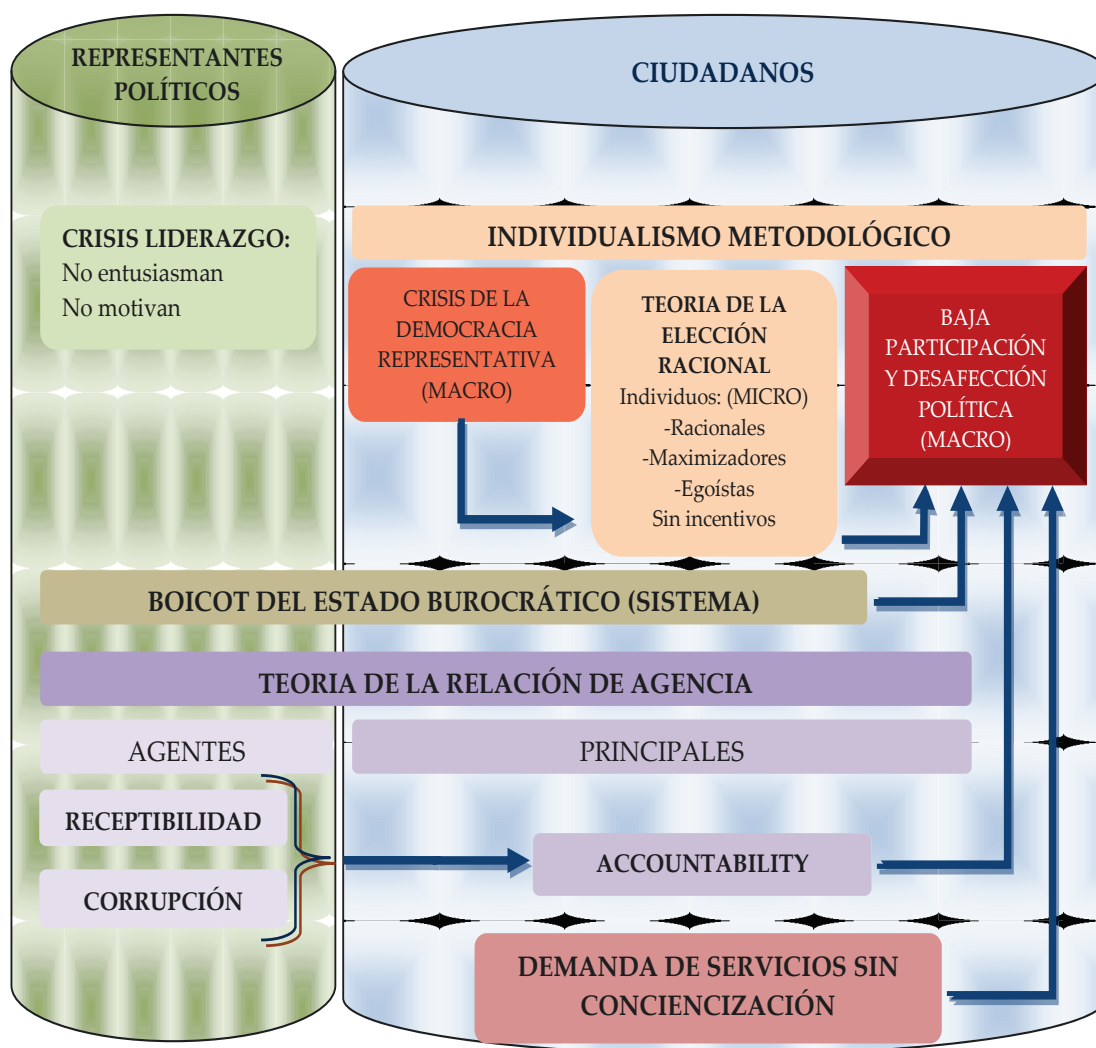
<sup>76</sup> OLÍAS DE LIMA, B., *La nueva gestión pública...* op. cit, pág. 28.

demandamos, automáticamente responsabilizamos de éste hecho a los políticos culpándolos de una gestión ineficiente y desvinculándonos mediante una desafección participativa de los modelos de Democracia Representativa, es decir, exigimos sin concienciación pero no nos implicamos y mucho menos nos concienciamos con las limitaciones económicas de los Estados.

Podemos concluir que en la crisis de la Democracia Representativa, no hay un único responsable o culpable, es decir, como se ilustra en la figura 1 tienen responsabilidades los políticos: con su crisis de liderazgo, sus comportamientos irresponsables y no éticos que generan un problema de agencia; los ciudadanos: con su falta de incentivos para maximizar su utilidad, según la teoría de la elección racional y, sus demandas insaciables e irresponsables de servicios públicos; y el Estado como elemento no posibilitador de la participación.



FIGURA 1: CAUSAS DE LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA



Fuente: Elaboración propia

### **2.1.6.-LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN ESPAÑA**

Como veremos a continuación España no escapa al problema de la crisis de la Democracia Representativa. Aunque somos un país relativamente “joven” en cuanto a la estabilidad democrática, puesto que la tenemos implantada desde aproximadamente tres décadas, los ciudadanos españoles, se encuentran descontentos con sus partidos políticos, políticos y en definitiva con la situación política actual, como se pone de manifiesto en la información obtenida por diversos organismos, tanto nacionales como internacionales, mediante la realización de cuestionarios de valoración y percepción.

#### **2.1.6.1.-Importancia de la democracia y valoración de su funcionamiento**

En los resultados de dichos cuestionarios se pone de manifiesto en primer lugar, que los españoles valoramos la democracia muy positivamente. Así en una escala de 1 a 10, siendo el 10 muy importante, en el año 2007 valorábamos la importancia de la democracia con un 8,7.<sup>77</sup> Aunque la valoración de la democracia es bastante buena, en los últimos años como se puede observar en el Gráfico 2 se ha producido un descenso de casi nueve puntos porcentuales de los españoles que prefieren la democracia a otras formas de Gobierno, pasando a situarse indiferentes o incluso preferir regímenes autoritarios.

---

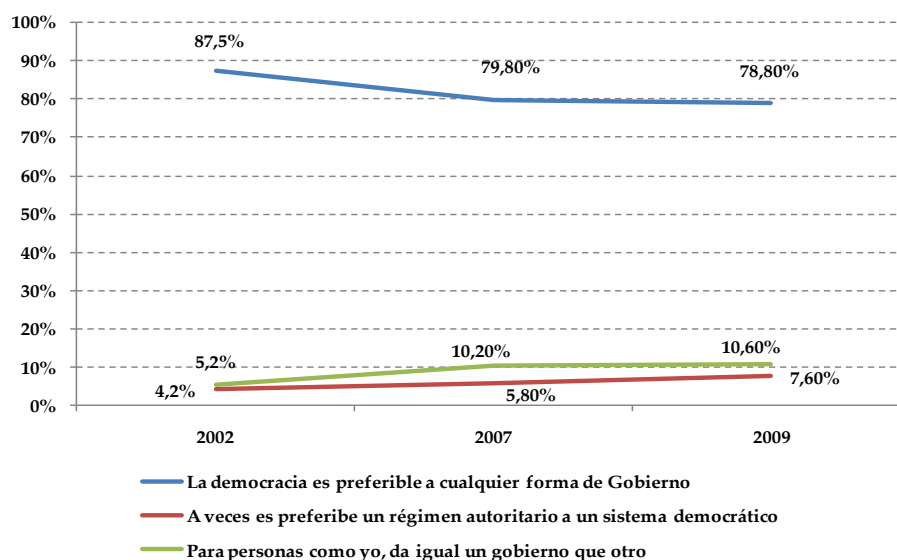
<sup>77</sup> Disponible en Values Surveys Databank (<http://www.worldvaluessurvey.org/>)

El sentimiento de los españoles se sintetiza muy bien en la siguiente afirmación:

*“Se reconoce que se trata de una democracia madura y estable, muy valiosa por el esfuerzo que supuso conseguirla, sobre todo, en el discurso de los grupos de mayor edad y más politizados, con dolencias como la profesionalidad de sus políticos/las o la corrupción. Aún así, en ningún caso, la corrupción aparece directamente como un problema de la democracia, ni la democracia misma como fuente de corrupción.”<sup>78</sup>*

El descenso de la preferencia de la democracia, tiene que ver con el grado de satisfacción que para los ciudadanos supone el funcionamiento de la misma. Así, en España se observa un incremento de la insatisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia. (Gráfico 3)

**GRÁFICO 2: IMPORTANCIA DE LA DEMOCRACIA FRENTE A OTRAS FORMAS DE GOBIERNO (AÑO 2002-2009)**

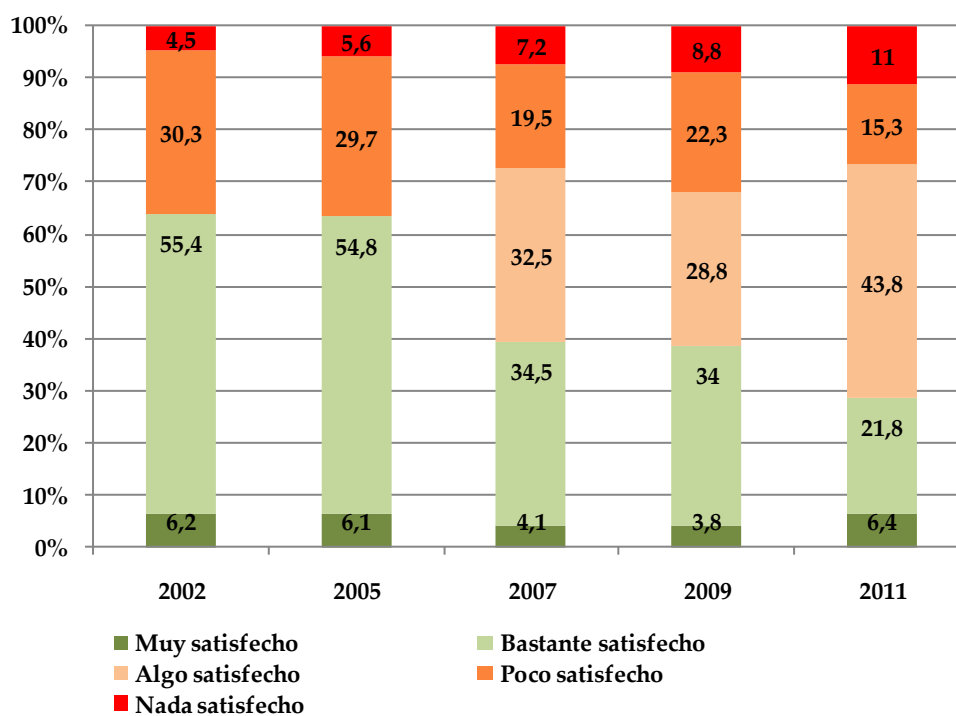


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Estudios 2450, 2701 y 2790 realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

---

<sup>78</sup> Nota de Investigación sobre el estudio cualitativo: “La corrupción política en España”. Estudio N° 2863 de Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Marzo 2011.

**GRÁFICO 3: GRADO DE SATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA (AÑO 2002-2011)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Estudios 2450, 2588, 2701, 2790 y 2860 realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

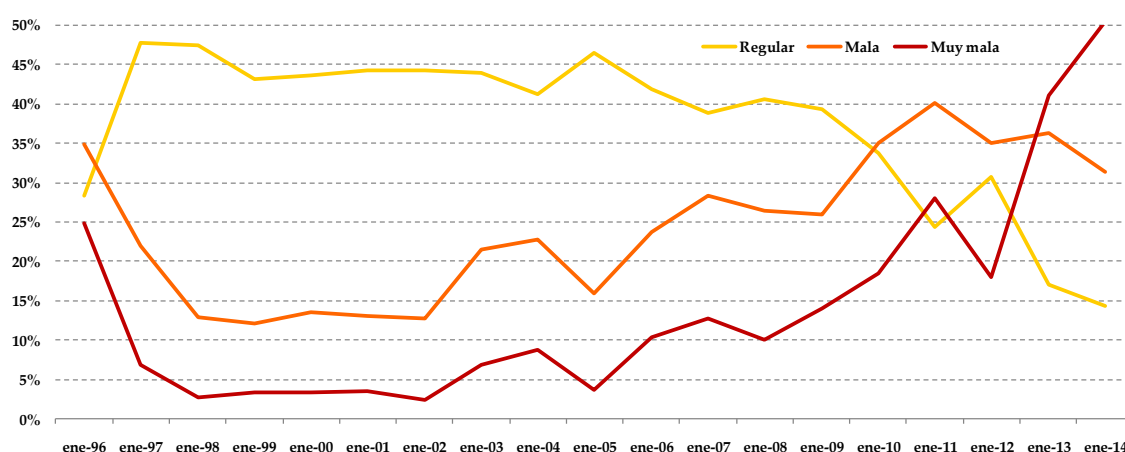
### 2.1.6.2.-Valoración de la política

Hemos visto la importancia que la democracia tiene para los ciudadanos, ¿pero qué ocurre con la política? ¿qué interés les suscita la política? ¿valoran igual de bien la situación política, los partidos políticos y sus integrantes, los políticos?. A continuación daremos respuesta a todas estas cuestiones.

Más de un 96 % de los ciudadanos españoles no tiene una valoración buena de la situación política española, y en concreto más del 50 % de los

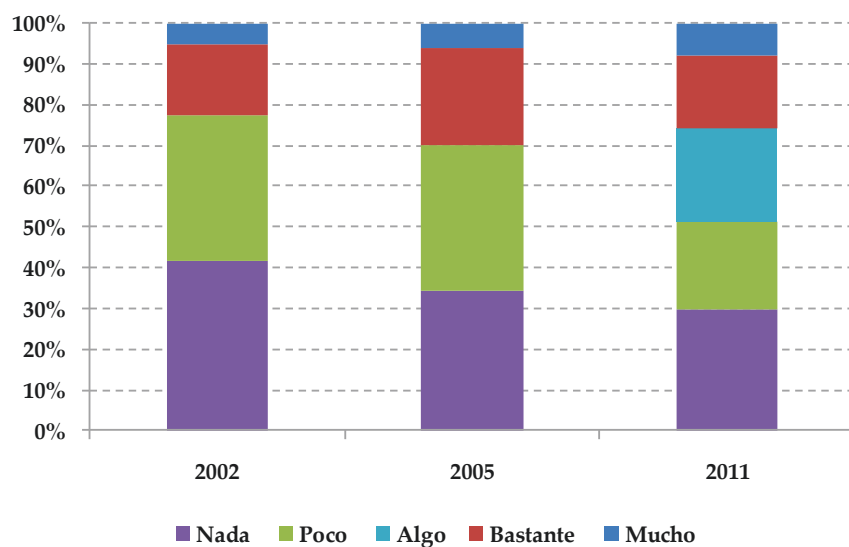
encuestados consideran que la situación es muy mala. En el gráfico 4 se puede observar la evolución de estos sentimientos. Estos datos son bastante preocupantes, puesto que además se observa como la tasa de incremento desde el año 2000 ha sido de un 59% y los ciudadanos que tienen la percepción de que la situación política es muy mala, han pasado de representar aproximadamente el 3% a superar el 50%. Estamos pues ante un claro sentimiento de *desafección política* de los españoles. Dicho sentimiento se puede contrastar con los resultados de diversos estudios nacionales e internacionales, donde aunque los resultados oscilan, podemos concluir que solamente en torno a un 5 % de los españoles están muy interesados en la política, mientras que para el 51 % de la población la política les suscita poco o ningún interés. (Gráficos 5 y 6)

**GRÁFICO 4: EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LA VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN POLÍTICA (%) (AÑO 1996-2014)**



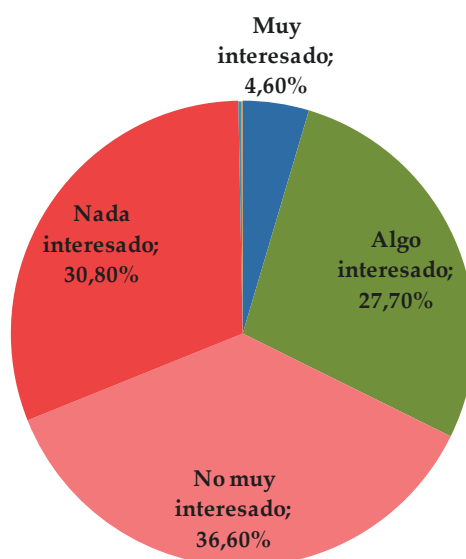
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos mensuales del Barómetro de Opinión realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

**GRÁFICO 5: GRADO DE INTERÉS DE LA POLÍTICA (%) (AÑO 2002-2011)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Estudios 2450, 2588 y 2860 realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

**GRÁFICO 6: INTERÉS POR LA POLÍTICA (%) (AÑO 2007)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en Values Surveys Databank (<http://www.worldvaluessurvey.org/>)

El grado de desafección política de los españoles, también se pone de manifiesto en el nivel de importancia que la política tiene en su vida. Así en una escala de 0 a 10, siendo el 10 muy importante, en el año 2002 los españoles valorábamos la importancia de la política con un 3,46.<sup>79</sup>

El origen de éste sentimiento de desafección política, está relacionada con la funcionalidad del sistema. Así la política se admite por los ciudadanos como un aparte, una especie de sistema experto ajeno, del que los ciudadanos se muestran distantes, y en buena parte, críticos, y del que se cuestiona su funcionalidad.<sup>80</sup>

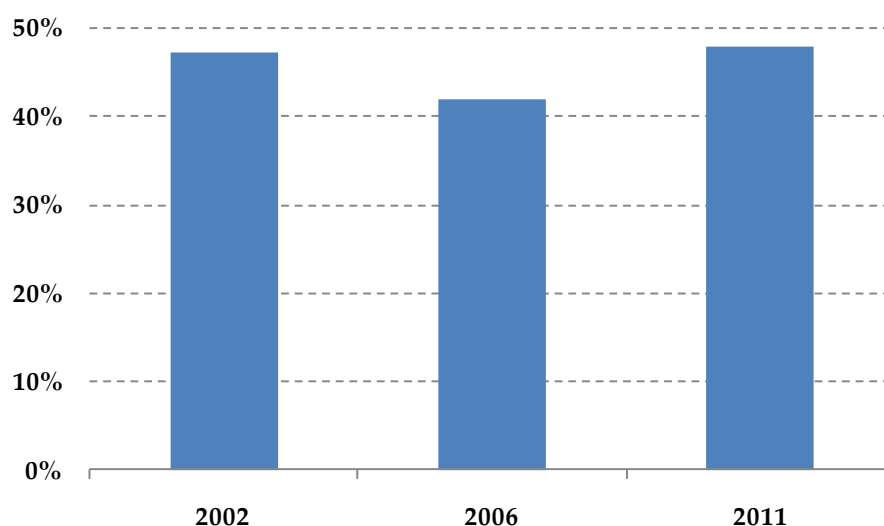
En relación con este problema de funcionalidad el 48 % de los ciudadanos considera que la política es demasiado complicada para que gente como ellos pueda entender lo que pasa. (Gráfico 7)

---

<sup>79</sup> Vid. Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas. Dato del Estudio 2450.

<sup>80</sup> Nota de Investigación sobre el estudio cualitativo: “La corrupción política en España”. Estudio Nº 2863 de Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Marzo 2011.

**GRÁFICO 7: LA POLÍTICA ES DEMASIADO COMPLICADA PARA ENTENDER ALGUIEN COMO YO LO QUE PASA (%) (AÑO 2002-2011)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Estudios 2450, 2661 y 2860 realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

Si la política, resulta difícil, no genera apenas interés en los españoles y tiene poca importancia en su vida, entonces ¿qué sentimientos les produce a estos?. Como se ilustra en la tabla 1, la respuesta mayoritaria contiene adjetivos tan dispares como la **desconfianza**, la **indiferencia** o el **aburrimiento**. Aunque profundizaremos más adelante en este aspecto, es importante resaltar la importancia que tiene el hecho de que la desconfianza sea el sentimiento que los ciudadanos más relacionan con la política.



**TABLA 1: SENTIMIENTOS QUE INSPIRA LA POLÍTICA (%) (AÑO 2002)**

	Primer sentimiento	Segundo sentimiento	Primer o Segundo sentimiento
<b>Desconfianza</b>	28,80%	23,50%	<b>52,30%</b>
<b>Indiferencia</b>	27,20%	14,50%	<b>41,70%</b>
<b>Aburrimiento</b>	14,80%	20,10%	<b>34,90%</b>
<b>Interés</b>	11,90%	8,60%	<b>20,50%</b>
<b>Irritación</b>	5%	10%	<b>15,00%</b>
<b>Compromiso</b>	6,30%	8,10%	<b>14,40%</b>
<b>Entusiasmo</b>	2,20%	1,90%	<b>4,10%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Estudio 2450 realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

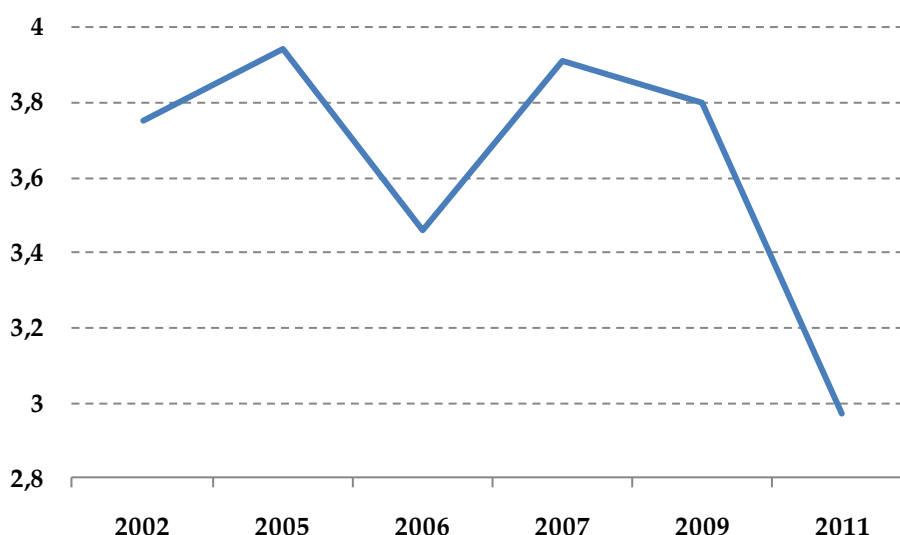
Pero, ¿cuáles son las verdaderas causas de éste sentimiento apático y de desafección por la política?. El origen estriba por una parte en las organizaciones que componen el sistema político, es decir, *los partidos políticos*. Por otra parte, encontramos como responsables a los miembros que forman parte de estas organizaciones, es decir, *los políticos*. Así y aunque los ciudadanos consideran la política necesaria, pero no esta política donde “la gente no cree en los políticos” considerándolos todos iguales.<sup>81</sup>

<sup>81</sup> Nota de investigación sobre el estudio cualitativo: “Representaciones políticas y 15M”. Estudio nº 2921 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). El estudio es de carácter cualitativo y consta de ocho grupos de discusión y diez entrevistas en profundidad. Fue llevado a cabo en Madrid, Barcelona y una ciudad de Castilla y León, entre el 19 de octubre y el 16 de noviembre de 2011.

### 2.1.6.3.-Los partidos políticos

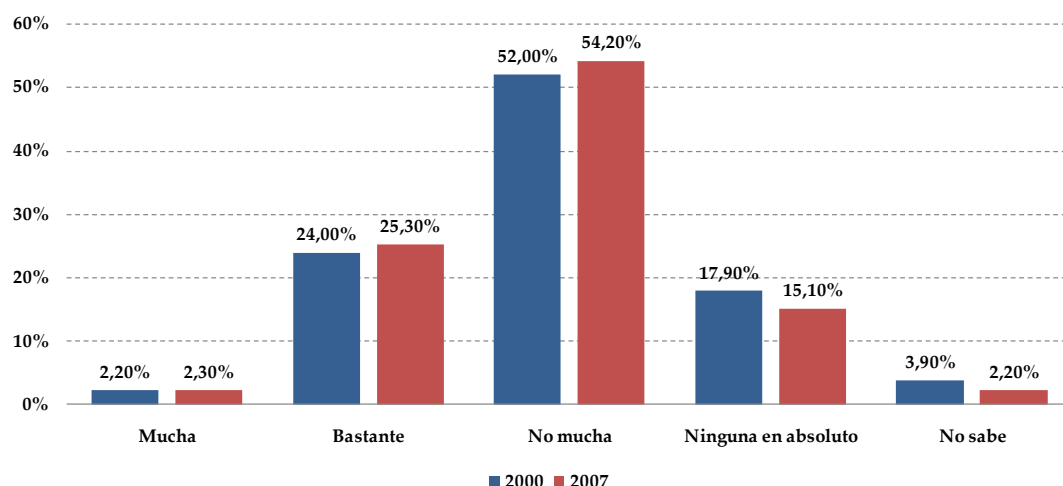
Si analizamos la confianza que los españoles tienen hacia los partidos políticos que componen el sistema democrático español, podemos observar cómo se ilustra en el Gráfico 8 que en una escala de 0 a 10, en el periodo comprendido entre el año 2002 y el 2011, la valoración o el grado de confianza ha oscilado entre el 3,94 y el 2,97, siendo éste el peor dato de la serie y coincidiendo con el dato más reciente. Este grado de desconfianza lleva a que aproximadamente sólo uno de cada cuatro ciudadanos confíe en los partidos políticos, mientras que para uno de cada tres ciudadanos, los partidos políticos no les aporta ninguna confianza. (Gráficos 9 y 10)

**GRÁFICO 8: GRADO DE CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS (ESCALA DE 0 A 10) (AÑO 2002-2011)**



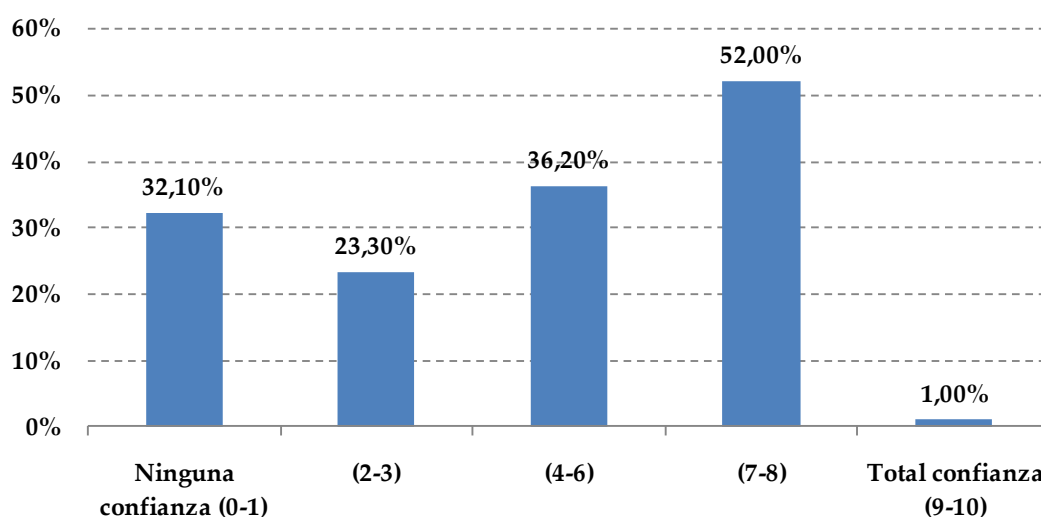
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Estudios 2450, 2588, 2661, 2701, 2790 y 2860 realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

**GRÁFICO 9: CONFIANZA DE LOS ESPAÑOLES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS (%)**  
**(AÑO 2002-2007)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en Values Surveys Databank (<http://www.worldvaluessurvey.org/>)

**GRÁFICO 10: GRADO DE CONFIANZA DE LOS ESPAÑOLES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS (ESCALA DE 0 A 10) (AÑO 2011)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Estudio 2860 realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

¿Por qué los españoles perciben los partidos políticos con tanta desconfianza?. El principal motivo de esta percepción es que para los españoles los partidos políticos son las instituciones más corruptas del país, esta afirmación se desprende de los datos del Barómetro global de la corrupción 2010 elaborado por Transparencia Internacional.<sup>82</sup> Así en una escala de 1 (nada corruptos) a 5 (extremadamente corruptos), la percepción es de 4,4, es decir, muy próximo a la máxima categoría de corrupción. Este sentimiento de corrupción o extremada corrupción, es un sentimiento que en el año 2010 es compartido por el 80 % de los ciudadanos<sup>83</sup>, frente al 70 % del año 2004.

Aunque los ciudadanos no confían demasiado en los partidos políticos, sí que consideran mayoritariamente que los partidos son un instrumento necesario para la existencia de la democracia, a la vez que posibilitan la defensa de los intereses de diferentes grupos sociales. Por otra parte, y como se recoge en la tabla 2, existen dos reclamaciones hacia los partidos, por un lado el sentimiento de que las asociaciones sociales pueden llegar representar mejor los intereses sociales que los propios partidos, y por otro, la falta de instancias de participación que ofrecen los partidos a los ciudadanos.

---

<sup>82</sup> Vid. [http:// www.transparency.org](http://www.transparency.org)

<sup>83</sup> Barómetro global de la corrupción 2010 elaborado por Transparencia Internacional.

**TABLA 2: AFIRMACIONES SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (%) (AÑO 2005)**

	Muy de acuerdo (%)	De acuerdo (%)	En desacuerdo (%)	Muy en desacuerdo (%)
Sin partidos políticos no puede haber democracia	17.4	55.4	12.6	2.3
Gracias a los partidos, la gente puede participar en la vida política	12.2	57.7	18.5	3.2
A la mayoría de los partidos, les interesa las opiniones de la gente	4.7	39.8	35.3	8.2
Los partidos son necesarios para defender los intereses de los distintos grupos sociales	11.4	63.0	12.4	1.7
Las asociaciones sociales representan mejor los intereses y demandas de la ciudadanía que los partidos	8.6	43.2	13.5	1.9
Los partidos ofrecen pocas instancias de participación para los ciudadanos	11.7	54.3	9.0	1.3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Estudio 2588 realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

#### **2.1.6.4.-Los políticos y la corrupción**

Pero ¿por qué los ciudadanos españoles no tiene una buena valoración de la situación política, no les interesa la política y no confían en sus partidos políticos?. El principal motivo son los políticos, puesto que son el centro de las críticas de la ciudadanía, en detrimento de otros ámbitos mejor valorados y legitimados, como la democracia y los propios partidos políticos. Para los ciudadanos los políticos aparecen más preocupados por tener una buena

imagen, conseguir votos y alcanzar mantenerse en el poder, que por ofrecer soluciones.<sup>84</sup>

Los políticos son criticados por los ciudadanos por diversas causas, entre ellas se encuentran su falta de preparación, capacidad o formación, así como el modo por el que acceden al sistema, pero si hay un motivo de crítica generalizada, este es el problema de la corrupción.<sup>85</sup>

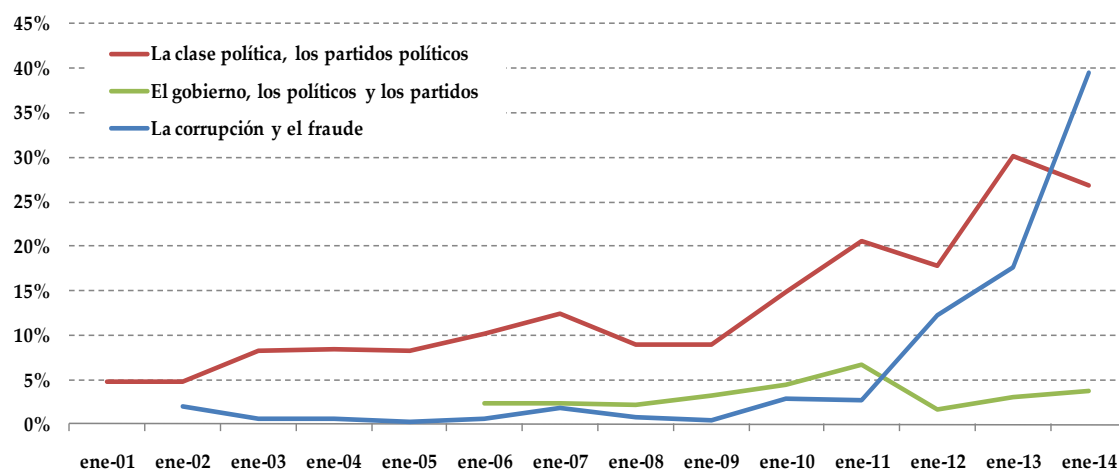
Por lo tanto, y en relación con la corrupción, el problema no son sólo los partidos políticos, sino que los principales culpables son los individuos que los componen, ya que, los partidos no son corruptos por sí solos, ya que son compuestos por los políticos. Los ciudadanos españoles asocian ambos conceptos (políticos-corrupción) al considerar cada vez más como uno de sus principales problemas a la clase política y a los partidos políticos, junto con la corrupción y el fraude. (Gráfico 11)

---

<sup>84</sup> Nota de Investigación sobre el estudio cualitativo: “La corrupción política en España”. Estudio Nº 2863 de Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Marzo 2011

<sup>85</sup> Nota de Investigación sobre el estudio cualitativo: “La corrupción política en España”. Estudio Nº 2863 de Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Marzo 2011

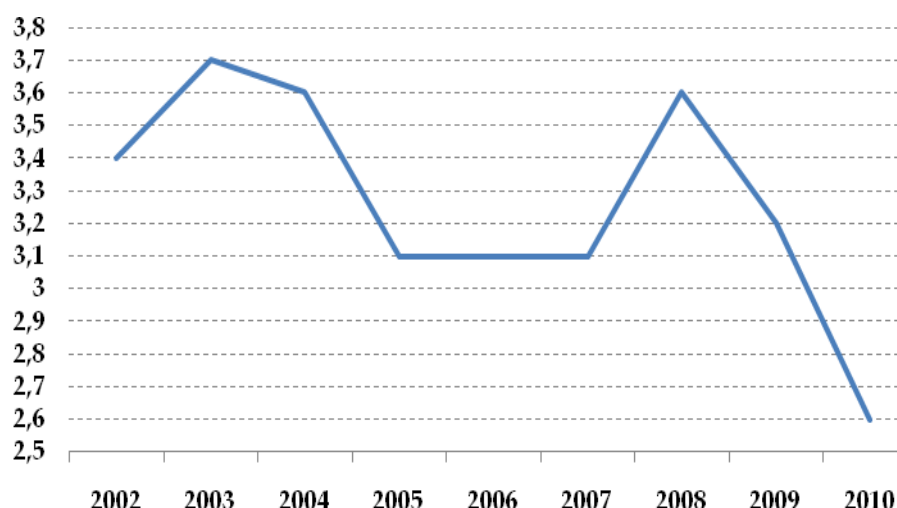
**GRÁFICO 11: EVOLUCIÓN INTERANUAL DE PERCEPCIÓN DE LOS CIUDADANOS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE EXISTEN EN ESPAÑA (%) (AÑO 2001-2014)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos mensuales del Barómetro de Opinión realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

El sentimiento de desconfianza de los españoles hacia los políticos no es novedoso, aunque si se observa un incremento en los últimos años y en especial desde el año 2008. Creemos que esto puede estar influido en parte por el periodo de crisis económica existente desde esta fecha, ya que los ciudadanos cuando tienen dificultades culpabilizan en mayor medida a su clase política, siendo a la vez más sensibles a los casos de corrupción política. (Gráfico 12)

**GRÁFICO 12: CONFIANZA PÚBLICA EN LA HONESTIDAD FINANCIERA DE LOS POLÍTICOS<sup>86</sup> (ESCALA DE 1 A 7) (AÑO 2002-2010)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>87</sup>

Es cierto que en la cultura española o mediterránea, socialmente existe un tópico que confiere “heroicidad” o especial valor al pícaro y aunque en el problema de la corrupción las prácticas vienen de arriba, porque el poder las facilita, realmente se nutren por debajo del comportamiento de la propia ciudadanía muy tolerante hacia formas “menores” de corrupción (como evitar el pago del IVA, valerse de contactos personales para obtener algún beneficio o mejora personal, etc). Por lo tanto, la corrupción emerge

<sup>86</sup> Confianza pública en la honestidad financiera de los políticos es: 1= muy baja; 7= muy alta. Esta pregunta es parte de la Encuesta de Opinión del Foro Económico Mundial que es conducida por el Informe Global de Competitividad. Un promedio de 94 presidentes o altos gerentes empresariales son encuestados en cada país de una muestra de compañías que incluyen empresas del país que venden en mercado extranjeros, sucursales de empresas extranjeras que operan en el mercado interno del país y empresas con un significativo porcentaje de propiedad del Estado (donde fuera aplicable).

<sup>87</sup> Vid. [http://www.iadb.org/datagob/home\\_esp.html](http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html)



discursivamente como un problema generalizado del que todos, en función del nivel que ocupemos, participamos en mayor y menor medida.<sup>88</sup>

Pero aún con esta argumentación, como se ilustra en la tabla 3, aproximadamente el 50 % de los ciudadanos tiene el sentimiento que entre los políticos existe más corrupción que en el resto de la sociedad.

**TABLA 3: NIVEL DE CORRUPCIÓN ENTRE LOS POLÍTICOS EN COMPARACIÓN CON EL RESTO DE LA SOCIEDAD (%) (AÑO 2007-2009)**

	2007	2009
<b>Mucha más corrupción</b>		20%
<b>Más</b>	43,20%	35,80%
<b>Igual</b>	47,70%	36%
<b>Menos</b>	3,20%	3%
<b>Mucha menos corrupción</b>		0,30%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Estudio 2701 y 2790 realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

Para los ciudadanos la corrupción política se sustenta en dos dimensiones. La primera dimensión justificativa es de carácter subjetivo, y está relacionada con el **egoísmo individual** cuyo objeto es la maximización

---

<sup>88</sup> Nota de Investigación sobre el estudio cualitativo: “La corrupción política en España”. Estudio Nº 2863 de Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Marzo 2011

de las funciones de utilidad individuales, todo esto deriva como ya hemos visto, en el problema de agencia. Esta dimensión subjetiva la podemos observar en el Gráfico 13, donde se ilustra que el 79 % <sup>89</sup> de los ciudadanos consideran que los políticos siempre persiguen sus intereses personales. Este sentimiento de egoísmo de los políticos, se identifica también a la hora de valorar el grado de egoísmo de los políticos en una escala de 0 a 10 (significando el 0 nada egoístas y el 10 completamente egoístas) donde se otorga una valoración media de 8,29, frente al 5,69 en el que se sitúan los propios ciudadanos. <sup>90</sup>

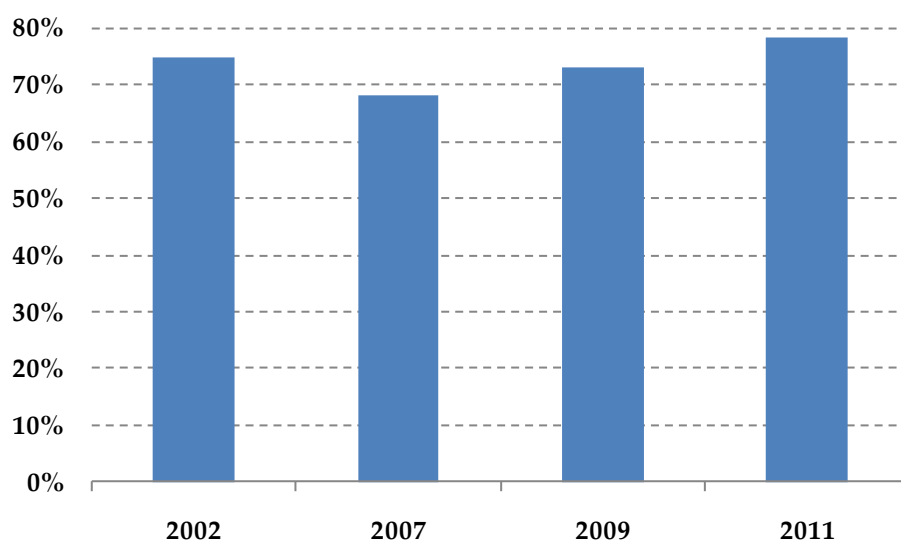
No queremos justificar en absoluto la corrupción política, pero relacionado con el egoísmo individual que acabamos de describir, tenemos que comentar la figura que los ciudadanos denominan del “político asalariado”, es decir, con un sueldo. Y es precisamente este sueldo lo que los ciudadanos identifican como el origen de la corrupción, sobre todo cuando se considera insuficiente para mantener ciertos niveles de vida, lo que está unido con la maximización de la función de utilidad del egoísmo individual, al que hace referencia la dimensión subjetiva comentada en el párrafo anterior.

---

<sup>89</sup> *Vid.* Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Dato del Estudio 2450.

<sup>90</sup> *Vid.* Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Dato del Estudio 2860.

**GRÁFICO 13: ESTÉ QUIEN ESTÉ EN EL PODER, SIEMPRE BUSCA SUS INTERESES PERSONALES (%) (AÑO 2002-2011)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Estudios 2450, 2701, 2790 y 2860 realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

La segunda dimensión, es de carácter objetivo, y en concreto es la **ausencia de mecanismos** en el sistema democrático, capaces de detectar los casos de corrupción política. En relación a esta afirmación sólo uno de cada cuatro ciudadanos como se ilustra en el Gráfico 14 considera que en España tenemos suficientes mecanismos para detectar la corrupción política. Este mismo ratio de 1 a 4 se puede observar en los datos disponibles del Barómetro global de la corrupción 2010.

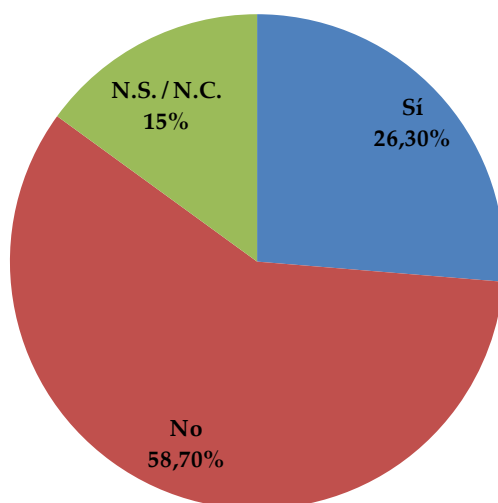
Si contrastamos estas percepciones con los valores **del Índice de control de la corrupción**<sup>91</sup> elaborado por el Banco Interamericano de

---

<sup>91</sup> Combina en un índice agregado varios indicadores disponibles de corrupción, convencionalmente definida como el ejercicio el abuso del poder público para el beneficio

Desarrollo y cuya serie temporal se muestra en el Gráfico 14, observamos que España en materia de control de la corrupción se encuentra muy por debajo de la media de los países de altos ingresos, ya que a partir del año 2005 se ha producido una brecha importante. (Gráfico 15)

**GRÁFICO 14: ¿EXISTEN SUFICIENTES MECANISMOS EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO PARA DETECTAR LA CORRUPCIÓN POLÍTICA? (%) (AÑO 2007)**

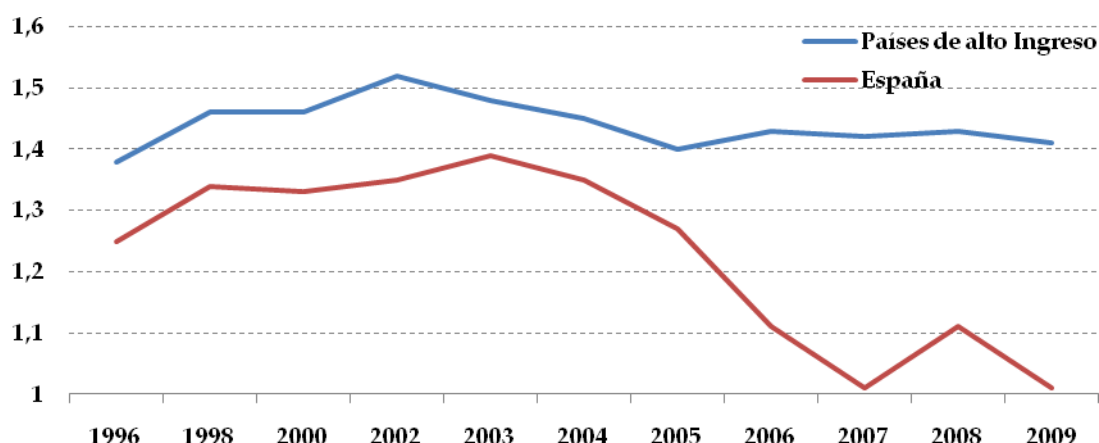


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Estudio 2701 realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

---

privado. Tal agregación de indicadores proviene de diferentes fuentes, y ha sido realizada a través de un modelo único de componentes. Los indicadores considerados en este índice incluyen algunos que están basados en encuestas y otros en opiniones de expertos. El índice puede tomar valores entre -2,5 y 2,5. Un valor de 0 indica el promedio de la muestra mundial.

**GRÁFICO 15: COMPARACIÓN DEL ÍNDICE DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN DE ESPAÑA Y DE LOS PAÍSES DE ALTOS INGRESOS (ESCALA DE -2,5 A 2,5) (AÑO 1996-2009)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [http://www.iadb.org/datagob/home\\_esp.html](http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html)

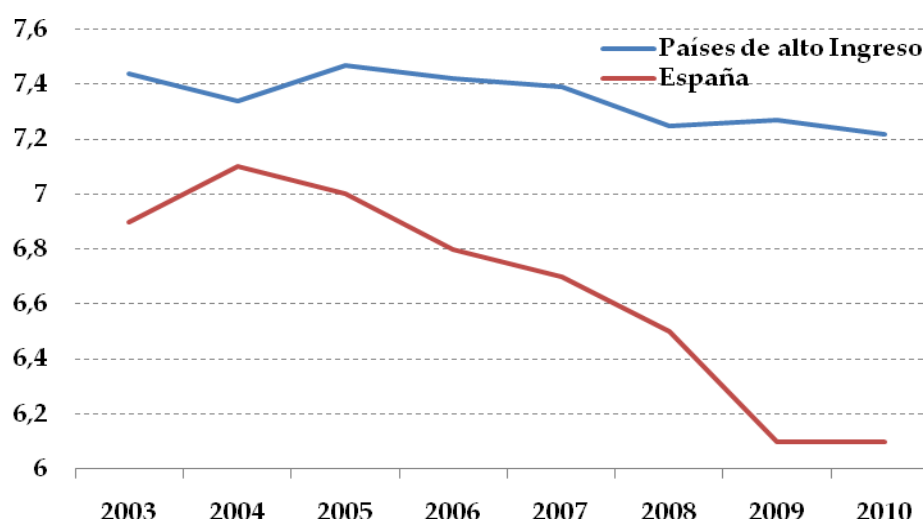
Hasta el momento hemos visto como perciben el nivel de corrupción los ciudadanos, pero no hemos visto cual es la percepción que sobre el tema tienen los políticos. En éste sentido, los funcionarios y los políticos españoles perciben que en nuestro país existe un nivel de corrupción menor a la percibida por sus homólogos de los países de altos ingresos en sus respectivos países, así se puede observar en la serie temporal del Índice de Percepción de Corrupción<sup>92</sup>. Es decir, los funcionarios y los políticos en

---

<sup>92</sup> El IPC ordena a los países de acuerdo al grado de corrupción percibida en los funcionarios públicos y políticos. Es un índice compuesto, basado en indicadores relacionados con la corrupción, provenientes de encuestas y opiniones de expertos. Tales encuestas son realizadas por una variedad de instituciones, entre las cuales se incluyen el Foro Económico Mundial, El Instituto para la Gerencia y Desarrollo, Consultora de Política y Riesgo Económico, Unidad de Inteligencia Económica. El informe del 2005 incluyó información proveniente de 10 diferentes instituciones. La metodología para establecer el índice, las fuentes subyacentes e indicadores, y la cobertura de los países ha cambiado con cada edición

España consideran que existe menos corrupción, con respecto a lo que consideran los mismos agentes en otros países. (Gráfico 16)

**GRÁFICO 16: COMPARACIÓN DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN DE ESPAÑA Y DE LOS PAÍSES DE ALTOS INGRESOS (ESCALA DE 0 A 10) (AÑO 2003-2010)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) [http://www.iadb.org/datagob/home\\_esp.html](http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html)

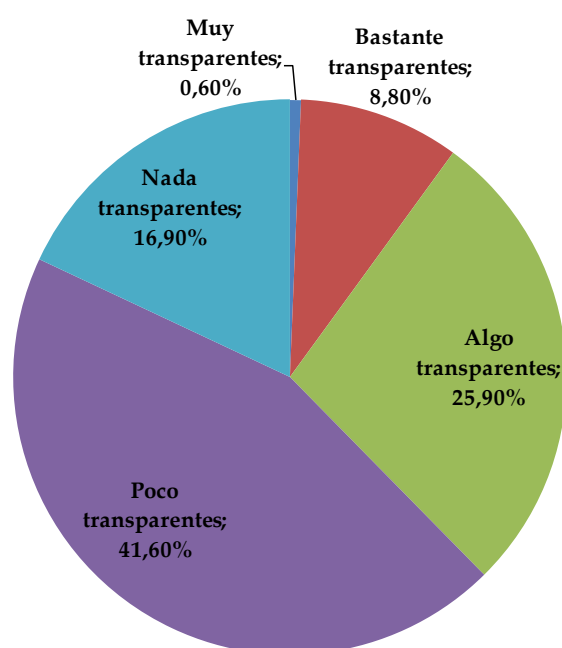
Una variable asociada con la percepción del nivel de corrupción de los políticos es la transparencia de las decisiones tomadas por estos. En esta línea

---

del índice. Las encuestas recolectadas realizan preguntas que se relacionan con el abuso del poder público para beneficio privado, haciendo énfasis por ejemplo, en la aceptación de sobornos por parte de los funcionarios durante las adquisiciones públicas. Para determinar el valor medio de un país se estandariza por medio de la técnica de igualación de percentiles, en una escala de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

sólo el 9 % de los ciudadanos cree que las decisiones que toman nuestros representantes son bastante o muy transparentes. (Gráfico 17)

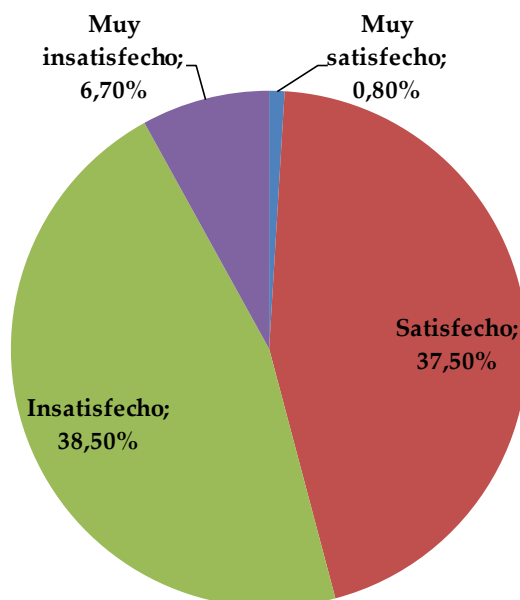
**GRÁFICO 17: ¿CREE USTED QUE LAS DECISIONES QUE TOMAN SUS REPRESENTANTES POLÍTICOS SON ...? (%) (AÑO 2007)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Estudio 2701 realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

Hemos visto que los españoles no confiamos en los políticos y que en términos generales los percibimos como corruptos y que toman decisiones poco o nada transparentes. Estamos por lo tanto, ante el problema de agencia que hemos explicado con anterioridad y, en el que los ciudadanos delegamos la toma de decisiones en agentes que finalmente se comportan oportunistamente en base a sus intereses individuales y egoístas. Todo esto hace que aproximadamente sólo uno de cada tres ciudadanos este satisfecho con los representantes políticos del Congreso de los Diputados. (Gráfico 18)

**GRÁFICO 18: GRADO DE SATISFACCIÓN CON LOS DIPUTADOS (%) (AÑO 2005)**



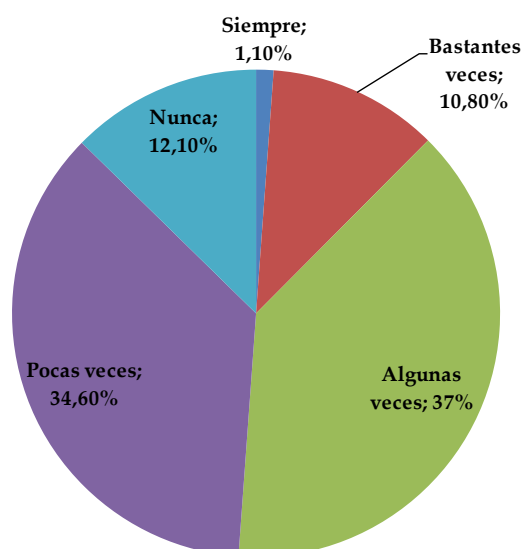
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Estudio 2588 realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

#### **2.1.6.5.-La receptibilidad de los políticos**

Uno de los problemas de la crisis de la Democracia Representativa, es la falta de receptibilidad por parte de los políticos hacía los problemas de los ciudadanos. La mitad de los españoles perciben que sus representantes políticos no tienen en cuenta nunca o pocas veces, las demandas de la mayoría de los ciudadanos a la hora de tomar decisiones. Esta percepción de falta de toma en consideración de las opiniones de los ciudadanos en la toma de decisiones se ha incrementado en el año 2009 con respecto al 2007. Por lo tanto, hay un sentimiento de **falta de receptibilidad política**. (Gráficos 19 y 20)

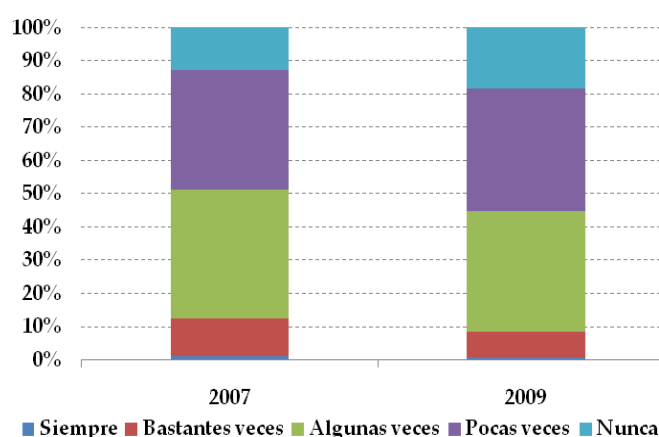


**GRÁFICO 19: PARA UD. LOS GOBERNANTES TOMAN SUS DECISIONES EN FUNCIÓN DE LAS DEMANDAS DE LA MAYORÍA DE LOS CIUDADANOS (%) (AÑO 2007)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Estudio 2701 realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

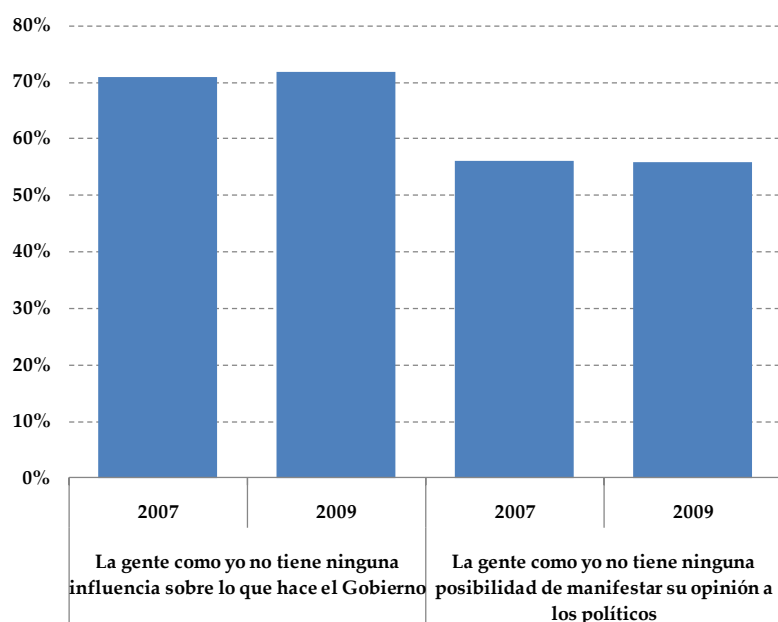
**GRÁFICO 20: CREE UD. QUE LOS GOBERNANTES TIENEN EN CUENTA LAS OPINIONES DE LOS CIUDADANOS Y CIUDADANAS A LA HORA DE TOMAR DECISIONES (%) (AÑO 2007-2009)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Estudios 2701 y 2790 realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

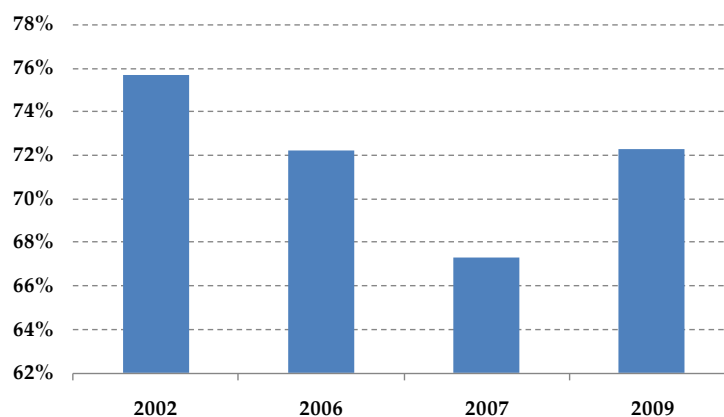
Con respecto a la receptibilidad de los representantes políticos los ciudadanos tienen dos creencias de carácter subjetivo, ya que tienen que ver con sus características personales. La primera creencia está relacionada con la capacidad de influencia que los ciudadanos tienen en el Gobierno, en éste aspecto más de un 70 % de los ciudadanos perciben la falta de receptibilidad política como una consecuencia de sus características, al considerar que los políticos no se preocupen mucho de lo que piensa la gente de su perfil. Los ciudadanos con este planteamiento están intentando justificar la falta de receptibilidad política, pensando que ellos son los responsables, cosa que por otra parte no es cierta. (Gráficos 21 y 22)

**GRÁFICO 21: LA RECEPTIBILIDAD DE LOS POLÍTICOS SEGÚN LOS CIUDADANOS (%) (AÑO 2007-2009)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Estudios 2701 y 2790 realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

**GRÁFICO 22: LOS POLÍTICOS NO SE PREOCUPAN MUCHO DE LO QUE PIENSA LA GENTE COMO YO (%) (AÑO 2002-2009)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Estudios 2450, 2661, 2701 y 2790 realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

La segunda creencia, sin ser tan pretenciosa en cuanto a la capacidad de influir por los ciudadanos, es el hecho de que más del 50 % de los ciudadanos consideran que la gente de su perfil ni tan siquiera tiene la oportunidad de mostrar su opinión a sus representantes. (Gráfico 21)

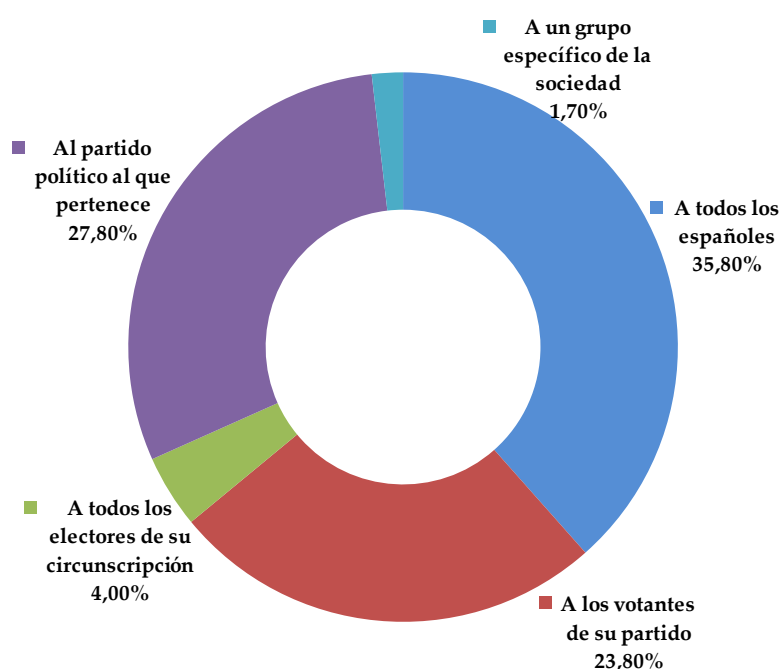
Continuando con esta línea de “autoinculpación ciudadana” por sus características personales, podemos observar como los ciudadanos están plenamente convencidos de que las opiniones de la gente corriente no tienen ninguna importancia para los políticos, así se ponía de manifiesto en el año 2002, cuando en una escala de 0 a 10 (significando el 10 mucha importancia) el resultado era de 2,66<sup>93</sup>, es decir, un resultado muy cercano a ninguna

---

<sup>93</sup> Vid. Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Dato del Estudio 2450.

importancia. Volvemos a contrastar por lo tanto que los ciudadanos tienen la convicción de que la opinión de la gente “corriente” no tiene ninguna importancia para nuestros representantes políticos. Esta falta de “importancia” deriva en que los ciudadanos no se sientan representados, así por ejemplo, sólo un tercio de los ciudadanos consideran que los diputados nos representan a todos. (Gráfico 23).

**GRÁFICO 23: ¿A QUIÉN REPRESENTAN LOS DIPUTADOS? (%) (AÑO 2005)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Estudio 2588 realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

Ya hemos visto el sentimiento o percepción que tienen los ciudadanos sobre la receptibilidad de los políticos a sus demandas u opiniones, pero en relación con esto ¿qué ocurre con las iniciativas de los ciudadanos?, es decir, ¿hacen llegar los ciudadanos sus demandas u opiniones a los políticos?. La respuesta es que más bien hacen poco en la comunicación ciudadano-

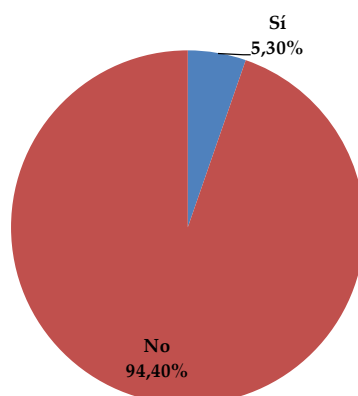
político, ya que, perciben que tienen pocas posibilidades de que la gente “corriente” pueda hacer llegar sus opiniones a los políticos. Éste sentimiento prejuzgado en el año 2002 en una escala de 0 a 10 (significando el 10 muchas posibilidades) tenía un resultado de 2,91<sup>94</sup>, es decir, una percepción de que hay pocas opciones de comunicación desde la ciudadanía hacia los políticos.

Si salvamos el “escollo” del prejuicio de los ciudadanos sobre la dificultad que tienen para hacer llegar a sus representantes sus opiniones, nos planteamos las siguientes cuestiones, en relación a intentos y tasas de efectividad, es decir, ¿cuántos ciudadanos se intentan poner en contacto con sus representantes, para trasladar o informar de algún problema que le afecte? y en el caso de intentar contactar, ¿tuvieron respuesta en su intento?. Las respuestas a estas cuestiones ponen de manifiesto que aunque son muchos los que piensan que es difícil contactar con los representantes, la realidad es que sólo un 5 % de los ciudadanos intento comunicarse con sus representantes. Con respecto a la tasa de respuesta ante el intento de contacto, esta es bastante satisfactoria, ya que tres de cada cuatro intentos reciben respuesta. Por lo tanto, los ciudadanos que intentan contactar con sus representantes obtienen en gran medida respuesta, este hecho no sabemos si está relacionado con que sean pocos los que lo intentan y si se incrementarán estas iniciativas por los ciudadanos los resultados de respuestas cambiarían. (Gráficos 24 y 25)

---

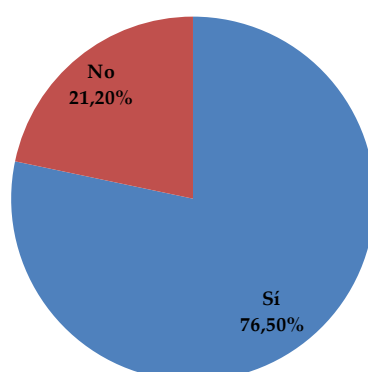
<sup>94</sup> Vid. Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Dato del Estudio 2450.

**GRÁFICO 24: COMO CIUDADANO, CUANDO SE HA ENFRENTADO A ALGÚN PROBLEMA QUE LE AFECTA PERSONALMENTE, O A SU PUEBLO O CIUDAD, ¿SE HA INTENTADO PONER EN CONTACTO CON ALGÚN DIPUTADO DEL CONGRESO Y DE SU CIRCUNSCRIPCIÓN O DEL PARTIDO AL QUE VOTÓ? (%) (AÑO 2005)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Estudio 2588 realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

**GRÁFICO 25: PORCENTAJE DE RESPUESTA EN EL CASO DE INTENTAR PONERSE EN CONTACTO CON ALGÚN DIPUTADO DEL CONGRESO Y DE SU CIRCUNSCRIPCIÓN O DEL PARTIDO AL QUE VOTÓ (%) (AÑO 2005)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Estudio 2588 realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

Como hemos visto en España, existe la creencia de una falta de receptibilidad de los políticos, ante esto los ciudadanos demandan una mayor participación en la toma de las decisiones políticas. En éste sentido, en el año 2005, dos tercios<sup>95</sup> de los ciudadanos sugerían la necesidad de introducir mecanismos que posibiliten esta participación, frente al 17 % que opinaba que las decisiones las deben tomar exclusivamente nuestros representantes políticos.

#### **2.1.6.6.-El voto y la Democracia Representativa**

A lo largo del presente capítulo ya hemos comentado la importancia que para la Democracia Representativa e incluso para su crisis tiene el ejercicio electoral, es decir, el voto. En el caso español ya hemos visto en el punto anterior que existe un sentimiento en los ciudadanos de que pueden influir poco en las acciones de sus representantes. A este respecto tenemos que resaltar que los ciudadanos consideran el voto como la única herramienta de influencia en las acciones de su Gobierno, en términos cuantitativos estamos hablando de que la ciudadanía compartía dicho sentimiento en el año 2002 en un 71,3 %<sup>96</sup> y en el año 2005 la tasa era muy similar, en concreto del 69,6 %<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> *Vid.* Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Dato del Estudio 2450.

<sup>96</sup> *Vid.* Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Dato del Estudio 2450.

<sup>97</sup> *Vid.* Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Dato del Estudio 2450.

Si analizamos la eficacia que tiene la importancia de votar en las elecciones, los españoles consideran que es bastante eficaz, puesto que en una escala de 0 a 10 (siendo el 10 muy eficaz) la valoración otorgada era de 6,94<sup>98</sup>. Por lo tanto, los ciudadanos valoran positivamente tanto el hecho de votar, como la capacidad de influencia del mismo.

El voto puede influir en las decisiones de futuro que puedan tomar los gobernantes, pero también en la Democracia Representativa puede servir como instrumento de rendición de cuentas o “accountability”. En esta línea en el año 2005<sup>99</sup> dos tercios de los ciudadanos consideraban que “el voto es la única manera de exigir responsabilidades al Gobierno por su gestión” y un 60,3 % pensaban que también “el voto es la única manera de exigir responsabilidades a la oposición por su gestión”.

Por lo tanto, el voto es un instrumento para influir y también un mecanismo de control y castigo, pero además los políticos consideran que es un elemento legitimador de sus programas y políticas, preocupándose en gran parte por la falta de participación electoral. Entendiendo el voto como instrumento de legitimación, podemos plantearnos ¿qué puede llevar a los ciudadanos a que no ejercen su derecho al voto?. Las razones son diversas, aunque como se ilustra en el Gráfico 26, en las elecciones a las Cortes Generales celebradas en el año 2004, elecciones que tuvieron por otra parte, una alta tasa participación, los españoles que decidieron no votar afirman

---

<sup>98</sup> *Vid.* Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Dato del Estudio 2450.

<sup>99</sup> *Vid.* Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Dato del Estudio 2450.



que fue por una falta de opciones atractivas, por desafección hacia los partidos y políticos o como medida de reproche para mostrar su descontento. En línea con esto, los ciudadanos consideran que la única expresión electoral para el rechazo de la corrupción es la abstención.<sup>100</sup>

**GRÁFICO 26: MOTIVOS DE LOS ESPAÑOLES PARA NO VOTAR EN LAS ELECCIONES A LAS CORTES GENERALES, CELEBRADAS EL 14 DE MARZO DE 2004 (%) (AÑO 2005)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos del Estudio 2588 realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

Esta apatía por participar en los procedimientos electos, se aprecia que se incrementa en cada elección con respecto a la anterior. Por ejemplo, en las elecciones generales del año 2008, sólo el 45,95 %<sup>101</sup> del censo voto a las

---

<sup>100</sup> Nota de Investigación sobre el estudio cualitativo: «La corrupción política en España», Estudio Nº 2863 de Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Marzo 2011

<sup>101</sup> Datos del Ministerio del Interior: Total votantes: 73,85 %, Abstención: 26,15 %, Votos nulos: 0,64 % y votos en blanco: 1,11 %.

candidaturas presentadas, mientras que en las elecciones del año 2011, donde disminuye la participación y la abstención, el porcentaje se sitúa en el 40,72%<sup>102</sup>, es decir, aproximadamente un tercio de la población con derecho a voto, no ejerce su derecho y otro tercio lo ejerce absteniéndose.

La conclusión y relación causal de la crisis de la Democracia Representativa en el caso español, es que el efecto que causa en los ciudadanos el fraude y la corrupción política, se materializa en una desconfianza y un escaso interés o desafección por la política, y sus instrumentos (partidos políticos y los miembros que componen estos), llegando incluso a producir que los ciudadanos no voten en las elecciones.

GARCÍA COTARELO<sup>103</sup>, también identifica esta relación causal entre determinados comportamientos del Estado, y la disminución de la participación de los ciudadanos o la sociedad civil en la política o incluso la rebelión u objeción fiscal.

#### **2.1.6.7.-El movimiento 15-M**

##### **¿Qué es?**

No podíamos concluir el epígrafe del análisis de la crisis de la Democracia Representativa en España, sin tratar el tema del denominado Movimiento del 15-M, también llamado movimiento de *los indignados*.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> Datos del Ministerio del Interior: Total votantes: 71,69 %, Abstención: 28,31 %, Votos nulos: 1,29 % y votos en blanco: 1,37 %.

<sup>103</sup> GARCÍA COTARELO, R., «La crisis del Estado del bienestar y la sociedad civil»...op. cit.

<sup>104</sup> HESSEL en su obra *¡Indignaos!*, hace un llamamiento a los jóvenes a comprometerse, indignarse, resistir a lo inaceptable, en resumen a una “insurrección pacífica”, rebelándose y

Todas las características y percepciones de los ciudadanos españoles hacía la política, partidos políticos, políticos y sistema democrático, ya descritas en los anteriores puntos del epígrafe, se observan tanto en las reivindicaciones que hacen surgir dicho movimiento como en las medidas que propone.

Las bases del Movimiento 15-M lo consideran un movimiento apartidista (sin afiliación a ningún partido ni sindicato), pacífico, horizontal y transparente, no requiriéndose la realización de ningún tipo de registro. Lo que es importante señalar que se trata de un movimiento ciudadano, articulado a través de protestas pacíficas en toda España

### ¿Cómo surge?

El Movimiento 15-M, surge en España una semana antes de las elecciones Autonómicas y locales, el 15 de mayo de 2011. Sus primeras acciones se vertebraron y articularon a través de Internet y de las redes sociales, realizándose una manifestación el día 15 y posteriormente el establecimiento bajo el lema *“Toma la plaza”* de acampadas en centenares de plazas de las ciudades españolas, así como en ciudades extranjeras por los expatriados españoles.

Sin lugar a dudas, la acampada más significativa y que se convirtió en bastión y seña de identidad para el movimiento, fue la acampada en la madrileña Plaza de la Puerta del Sol. La plaza del Kilometro cero de España se organizó y se gestionó de forma asamblearia como una mini-ciudad,

---

actuando para cambiar la situación actual política y financiera. HESSEL, S., *¡Indignaos!. Un alegato contra la indiferencia y a favor de la insurrección pacífica*, Destino, Barcelona, 2011.

disponiendo de áreas de servicios de comedor, biblioteca, guarderías, enfermería entre otros.

Esta organización permitió que la acampada cumpliera en la plaza cuatro semanas, hasta que se decidió por Asamblea dismantelar el campamento el domingo 12 de junio. Aunque se retiraron las tiendas, los letreros y pancartas de protesta, se mantuvo un puesto de información permanente.

Durante el tiempo del asentamiento se produjeron momentos de tensión, como la ocupación máxima a pesar de la prohibición de la Junta Electoral, de la Plaza de la Puerta del Sol en la jornada de reflexión del sábado 21 de mayo. En esta ocupación a pesar de estar “cercada” por la Policía, participaron varias decenas de miles de ciudadanos (28.000 según las estimaciones del Cuerpo Nacional de Policía).

### **¿Cuáles son sus rasgos?**<sup>105</sup>

El principal rasgo que caracteriza al movimiento es que funciona como **“un despertador de conciencias”** canalizando las quejas de la sociedad civil y sin cabida ni respuesta en los canales políticos.

Otro rasgo importante es que se trata de un **movimiento global** en dos dimensiones:

---

<sup>105</sup> Nota de investigación sobre el estudio cualitativo: «Representaciones políticas y 15M», Estudio nº 2921 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

- En la dimensión espacio-tiempo: con las nuevas tecnologías las manifestaciones del movimiento se producen simultáneamente en múltiples escenarios territoriales.
- En los diferentes temas que abarca: ecologismo, feminismo, economía, a diferencia de otros movimientos de décadas anteriores, mucho más restringidos.

Se trata de un **movimiento horizontal**, puesto que no tiene líderes, articulándose sus actuaciones y decisiones a través de asambleas. A la vez se es un movimiento **heterogéneo**, puesto que “hay un poco de todo” donde el mínimo común divisor es el malestar común, manifestándose de forma **pacífica**.

Aunque es un **movimiento apolítico**, no estando a favor ni en contra de ningún partido político, si que sus participantes se sitúan mayoritariamente en ideologías de **izquierda**.

### ¿Qué piden?

El movimiento reclama un cambio en la política y la sociedad españolas, ya que consideran que los partidos políticos ni les representan ni toman medidas pensando en el interés de la población. Para conseguir estos objetivos promueven entre otras medidas, una democracia más participativa, alejada del bipartidismo PSOE-PP y de la dominación preeminente de los bancos. Además de otras medidas para mejorar el sistema democrático, reivindican una auténtica división de poderes.

Por lo tanto, una de las principales preocupaciones y motivo de indignación de los autores del Manifiesto del Movimiento *15-M-¡Democracia Real YA!* es la situación política, económica y social de España, donde existen numerosos casos de **corrupción de los políticos**, banqueros y grandes empresarios. Su planteamiento es que esta situación se puede cambiar y construir un sistema mejor, mediante la unión de la sociedad civil. Así sostuvieron que:

*“Las prioridades de toda sociedad avanzada han de ser la igualdad, el progreso, la solidaridad, el libre acceso a la cultura, la sostenibilidad ecológica y el desarrollo, el bienestar y la felicidad de las personas.”* <sup>106</sup>

Son muy significativos del sentimiento de los ciudadanos los contenidos de los lemas utilizados, tanto en las acampadas como en la manifestación del 15 de mayo. En estos lemas culpan de toda la situación actual a dos colectivos: a los políticos y a los banqueros. Ejemplos de estas frases de protesta son:

- *“No somos marionetas en manos de políticos y banqueros”*
- *“Democracia real ¡YA! No somos mercancía en manos de políticos y banqueros”*

Aunque el movimiento articula sus reivindicaciones<sup>107</sup> en varios bloques o grupos, a nosotros por el objeto de nuestro estudio nos interesan especialmente dos. En concreto el bloque de reivindicaciones número 1 y que denominan: “Eliminación de los privilegios de la clase política” y el bloque

---

<sup>106</sup> Vid., Comunicado de prensa de “Democracia real YA” publicado el 17 de mayo de 2011. (<http://www.democraciarealya.es/>).

<sup>107</sup> Vid., <http://www.democraciarealya.es/documento-transversal/>

número 7: “Libertades ciudadanas y democracia participativa”. A continuación se recogen las propuestas o medidas que el movimiento incluye en cada uno de estos bloques y que tienen relación con nuestro tema de estudio, habiendo extraído por lo tanto, las medidas no relacionadas con el mismo. Como se puede observar el primer bloque contiene medidas encaminadas a un mayor control y asunción de responsabilidades por la clase política, mientras que las medidas del segundo bloque, que nos interesan, están orientadas a conseguir una mayor consulta y participación ciudadana en los asuntos que les afecten sustancialmente.

#### **La eliminación de los privilegios de la clase política:**

- Control estricto del absentismo de los cargos electos en sus respectivos puestos. Sanciones específicas por dejación de funciones.
- Supresión de los privilegios en el pago de impuestos, los años de cotización y el monto de las pensiones. Equiparación del salario de los representantes electos al salario medio español más las dietas necesarias indispensables para el ejercicio de sus funciones.
- Eliminación de la inmunidad asociada al cargo. Imprescriptibilidad de los delitos de corrupción.
- Publicación obligatoria del patrimonio de todos los cargos públicos.
- Reducción de los cargos de libre designación.

#### **Libertades ciudadanas y democracia participativa:**

- Referéndums obligatorios y vinculantes para las cuestiones de gran calado que modifican las condiciones de vida de los ciudadanos.

- Referéndums obligatorios para toda introducción de medidas dictadas desde la Unión Europea.
- Modificación de la Ley Electoral para garantizar un sistema auténticamente representativo y proporcional que no discrimine a ninguna fuerza política ni voluntad social, donde el voto en blanco y el voto nulo también tengan su representación en el legislativo.
- Establecimiento de mecanismos efectivos que garanticen la democracia interna en los partidos políticos.

### **Resultados e impactos del 15M**<sup>108</sup>

Para los simpatizantes y participantes en la movilización del 15M, esta ha tenido una repercusión mediática indiscutible, “descolocando” a la clase política y generando en los partidos políticos un malestar por la activación de la conciencia ciudadana.

Los ciudadanos perciben que el impacto electoral del 15M en las elecciones del 22 de mayo, fue escaso, fragmentando el voto e incrementándose el voto en blanco.

El problema de la vivienda, ha sido el tema que mayor resultado ha tenido del movimiento del 15M, surgiendo una mayor sensibilidad ante los problemas de los desahucios por impago de las hipotecas o actuaciones anti-crisis como las ocupaciones de edificios.

---

<sup>108</sup> Nota de investigación sobre el estudio cualitativo: «Representaciones políticas y 15M», Estudio nº 2921 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).



Para los ciudadanos, el 15M en España como estímulo de la conciencia social y la participación, ha tomado el relevo después de décadas, a las organizaciones vecinales y a los sindicatos. Esto para los ciudadanos con discursos más reformistas, condicionan el impacto del movimiento a la presentación de una candidatura electoral, con el objetivo de evitar que algunos planteamientos de su movimiento sean aprovechados por determinados partidos.

En contraposición con esto, un colectivo de ciudadanos tanto simpatizantes como no del movimiento, consideran de forma crítica que el movimiento no ha valido para nada, utilizando expresiones como las siguientes: “¿De qué ha servido?”, “Para nada han influido”.

### **La continuidad del movimiento**

Para los participantes y simpatizantes del movimiento, “*el movimiento continúa y la simpatía hacia él, también*”, siendo importante en su difusión y propagación las redes sociales. Aunque sigue siendo una incógnita como se dirigirá en el futuro, puesto que las asambleas se desgastan como modelo, surgiendo sentimientos de “desgana” y “cansancio”. Ante lo que sectores simpatizantes del 15M vaticinan que el movimiento terminará siendo un partido político y finalmente pervirtiéndose por la corrupción.<sup>109</sup>

En la realidad y aparte de las percepciones y creencias de los ciudadanos, recogidas en el párrafo anterior, el movimiento continúa con su

---

<sup>109</sup> Nota de investigación sobre el estudio cualitativo: «Representaciones políticas y 15M», Estudio nº 2921 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

actividad reivindicativa organizándose en asambleas populares abiertas, que se celebran en la mayoría de las ocasiones en plazas o parques. Las asambleas a su vez se estructuran en comisiones (Legal, Comunicación, Acción, Actividades, Barrios, Estatal e Internacional, Información, Infraestructuras, Lenguas de Signos) y grupos de trabajo (Cultura, Educación, Política, Economía, Medio Ambiente, Trabajo Social, Feminismos, Ciencia y Tecnología, Diálogo entre Religiones, Migración y Movilidad, Pensamiento).

Además de un trabajo continuo del movimiento, el 15 de octubre de 2012 (15-O) los *indignados* de cientos de ciudades de más de 80 países, fueron convocados a una acción de protesta coordinada, para manifestarse por una democracia real. La organización de esta protesta, al igual que en el 15-M, se estructuró a través de las redes sociales de Internet.

La convocatoria tuvo una respuesta exitosa ya que sumaron aproximadamente un millar de ciudades de más de 80 países. En la “zona cero” del movimiento, la Puerta del Sol de Madrid, la convocatoria según los organizadores fue seguida por medio millón de personas. El éxito de la respuesta significa que el movimiento continúa activo.

### **¿Cómo lo ven los ciudadanos?**

Para responder a la percepción que los ciudadanos tienen del movimiento, utilizaremos la información y frases concretas de los ciudadanos, contenidas en un estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) sobre “representaciones políticas y 15M”, muchas de las

afirmaciones y argumentos expuestos a continuación ya han sido abordados y descritos en los anteriores epígrafes del capítulo.<sup>110</sup>

En primer lugar, los ciudadanos consideran que el movimiento 15M no hubiera sido posible en época de bonanza. Por éste motivo, el desencadenante es la **crisis económica** que aunque de origen internacional, tiene un gran componente nacional y del que los ciudadanos, por una parte, se **auto responsabilizan** por haber sido partícipes del modelo “vendido” por el sistema capitalista, en el que como ellos reconocen *“Hemos estado gastando por encima de nuestras posibilidades”* o *“Hemos sido inconscientes y nos hemos empeñado”*. En la otra balanza de la responsabilidad de la crisis los ciudadanos sitúan al **sector financiero**, por la venta de ilusiones en forma de créditos imposibles de mantener y a la **clase política**, por no haberse ocupado de buscar soluciones a los excesos de la banca, malgastar los recursos públicos y realizar una mala gestión.

Por lo tanto el movimiento surge en un contexto de crisis, con una elevada tasa de paro y un empobrecimiento generalizado y colectivo. Y es precisamente esta crisis la que los ciudadanos consideran como una oportunidad para cambiar las cosas. Basándose el cambio en ideales más comunitarios, menos individualistas y con respuestas y actitudes diferentes ante el consumo.

---

<sup>110</sup> Nota de investigación sobre el estudio cualitativo: «Representaciones políticas y 15M», Estudio nº 2921 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

En los ciudadanos prevalece el descrédito y desconfianza hacia la política y la clase política, sintiéndose abandonados por parte de la clase política, al considerar que *“la crisis no la ha pagado ni la clase política, ni los bancos, sino la ciudadanía”*. Lo que hace que unido a los sentimientos de frustración e indignación reinantes, los ciudadanos no confían en que la clase política lidere el cambio necesario.

Una de las proclamas más gritadas en el movimiento 15M fue *“lo llaman democracia y no lo es”*, en relación con esto del estudio del CIS se extraen graves imputaciones por parte de la ciudadanía al funcionamiento de la democracia en España. Así consideran que:

1. Es una democracia poco consolidada: Se considera una democracia reciente, que aún tiene sin consolidar todas sus estructuras.
2. Es reducida y limitada para la ciudadanía: Los ciudadanos identifican la democracia con el ejercicio del voto, considerando que prácticamente la única vía de participación de los ciudadanos en la democracia es votando cada cuatro años, no pudiéndose controlar de otra forma la actuación de los dirigentes. Por esto los ciudadanos creen necesario promover una ciudadanía concienciada e implicada *“...si los ciudadanos estamos lo suficientemente interesados por la política, si los políticos sienten que los ciudadanos les estamos respirando, o sea, estamos ahí en el cogote, habrá cosas que no puedan hacer”*.

3. Se encuentra subordinada al poder económico: La democracia está sometida a la dictadura del mercado y a los organismos financieros, que son los que tienen el verdadero poder.
4. Las decisiones vienen impuestas desde fuera: Como consecuencia de la globalización internacional y de las decisiones de carácter internacional, la democracia nacional pierde valor.
5. No contempla la pluralidad, ni permite alternativas: Los ciudadanos reclaman ideas nuevas y, más concretamente, la entrada de “otros partidos” en el juego político, puesto que *“faltan cosas un poco intermedias, que hay gente que no nos sentimos tanto de un partido y de otro”*.

Ni el sistema electoral, ni la praxis democrática favorecen la entrada de nuevos actores, ya que el sistema electoral es injusto y se deslegitima por sí solo, ya que si los votos no se traducen en escaños, no llegan al parlamento y no tienen ninguna utilidad.

6. Esta seriamente contaminada por la corrupción: Los ciudadanos consideran que *“para mí la política es corrupción”* surgiendo varios discursos. Por una parte, se justifica, al asociar la corrupción a la tradicional “picaresca” española. De forma, que la corrupción se considera parte de la cultura española *“siempre la ha habido y siempre la habrá”*.

En otra dimensión la corrupción es aplaudida por los ciudadanos concediendo valor “al que lo sabe hacer”. Por último, entre los ciudadanos se fragua una fuerte crítica a la corrupción, y sobre todo a que esta no pase factura política, al no dimitir ningún cargo político.

7. Es ineficaz, porque ineficaces son sus representantes: Los ciudadanos consideran que hay una falta de responsabilidad de los gobernantes, puesto que no son capaces de enfrentarse a los problemas y resolverlos, ineficiencia derivada de la falta de preparación de esto.
8. La actividad política está profesionalizada y privilegiada: Los políticos se preocupan más de su interés personal de mantener el puesto que del servicio público para el que fueron elegidos. Es decir, los ciudadanos consideran una profesionalización de la clase política como se demuestra en afirmaciones como la siguiente “...seguramente esa gente lleva toda la vida peleando para poder estar donde está, y han convertido de un puesto de representación ciudadana en una profesión. Y claro, es su trabajo y son sus habas”.

Además de la profesionalización, para los ciudadanos la actividad política, lleva asociada unos beneficios en forma de atractivos réditos y privilegios.

9. Esta desconectada de la ciudadanía: En el estudio se percibe un claro distanciamiento entre la clase política y la ciudadanía que

representa y sus intereses (los problemas a resolver), considerando los ciudadanos que los políticos *“no se adaptan a las necesidades del pueblo, de la población, de la sociedad”*. Los ciudadanos alegan pocos canales de participación y demandan un nuevo modelo que contenga mayor autocontrol y autorrealización de la vida propia, en el que se integre lo “político” con una visión más amplia que la mínima expresión participativa del voto.

#### **2.1.7.-INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN COMO PROPUESTAS FRENTE A LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

En relación a la demanda del movimiento 15M de un nuevo modelo de gestión y de mayor participación ciudadana, podemos decir que, algunos autores ya se anticiparon al movimiento determinando que la sociedad actual no sólo tiene una crisis de legitimación, sino que también se encuentra en un continuo proceso de cambio, que origina constantemente nuevos retos e interrogantes tanto económicos como sociales. Para poder superar con éxito estos procesos, DUNN, plantea *“la necesaria reinención de la acción política y social en el mundo en que ahora habitamos”*<sup>111</sup>.

En la misma línea de reinención necesaria, STEWART plantea la necesidad de transformación de las Entidades públicas y en concreto las de ámbito local. Transformación tanto en la provisión de servicios, como en la

---

<sup>111</sup> DUNN, J.: *Democracia. El viaje inacabado*. Tusquets, Barcelona, 1995.

manera en que son suministrados, en la organización o en el trabajo, etc<sup>112</sup>. Por lo tanto, consideramos que **necesitamos reinventar** tanto las Entidades Públicas, como los procesos de interrelación de estas con los ciudadanos.

Uno de los principales objetivos de la reinención es paliar la crisis de la Democracia Representativa, es decir, la crisis de confianza, legitimidad y de participación. Como ya hemos visto, una de las principales características de la Democracia Representativa, es la legitimidad de los políticos mediante la participación electoral y la percepción que los ciudadanos tengan de ellos y de sus actuaciones, sin ella los modelos representativos fracasan. Creemos al igual que HABERMAS<sup>113</sup> que esta legitimidad no puede seguir fundamentándose únicamente en la existencia de procedimientos democráticos, sino que precisa para su afianzamiento de prácticas deliberativas. Para ello, las instituciones de la democracia deben ser escenarios transparentes y abiertos al debate público si se desea que sigan siendo legítimas. Es decir, no se puede constreñir la participación del ciudadano únicamente al denominado “cuarto oscuro” o cabina de voto, sino que hay que potenciar la participación en el debate público como elemento legitimador.

Hasta el momento hemos hablado de la necesidad de reinventar las Entidades Públicas y los procesos, bajo la dimensión de reinventar para solucionar la crisis de legitimación. Pero también es necesaria una

---

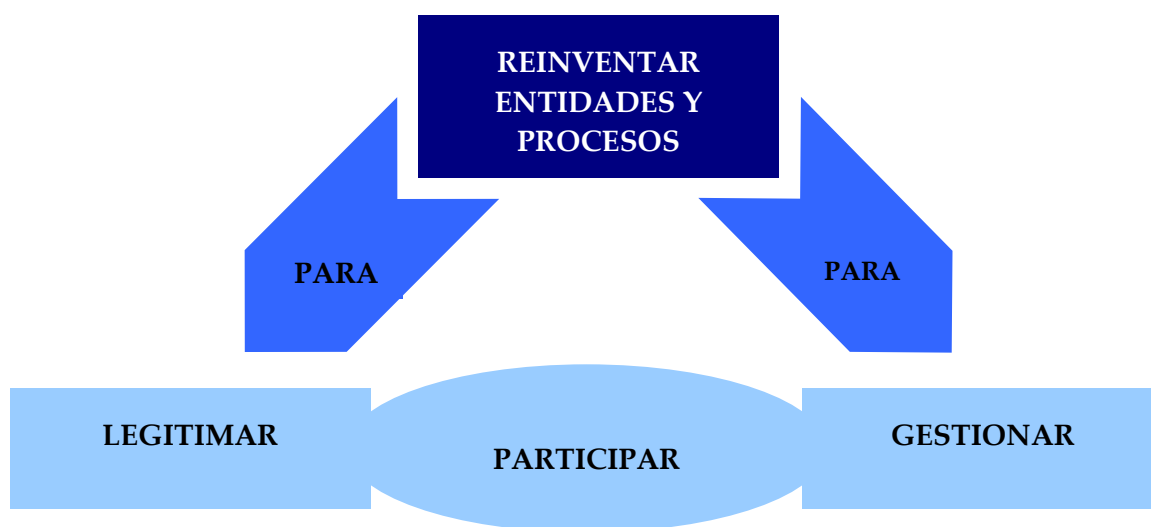
<sup>112</sup> FERNÁNDEZ SANTOS, Y; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, JM; y RODRÍGUEZ PÉREZ, A., «Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas»...op. cit., pág. 93.

<sup>113</sup> HABERMAS, J., *Factividad y validez*, Trotta, Madrid, 1998, págs. 381-392.



reinención para gestionar el Estado. Como veremos a continuación, ambas dimensiones tienen como elemento común la apuesta por la participación e implicación ciudadana.

**FIGURA 2: DIMENSIONES DE LA REINVENCIÓN**



Fuente: Elaboración propia

La dimensión de la reinención para gestionar, está relacionada con el tránsito que se ha producido a lo largo del siglo XX. En éste periodo hemos pasado de un Estado asistencial a un Estado de Bienestar, caracterizado por la representatividad y la gestión de los servicios. Es precisamente en el ámbito de la gestión del Estado de Bienestar donde se requiere una reinención, ya que *“las bases tradicionales de legitimidad de los poderes públicos, el principio de legalidad y regularidad procedimental, ya no serán suficientes por sí mismas. Para legitimar su actuación ante la sociedad, el Estado de bienestar deberá ser capaz de integrar el principio de legalidad con los principios de eficacia y*

*eficiencia*".<sup>114</sup> Es decir, en éste punto creemos oportuno introducir en el debate los principios de eficacia y eficiencia. Para alcanzar estos principios, se tienen que introducir en el diseño e implementación de las políticas públicas nuevos instrumentos como la receptibilidad, flexibilidad, adaptación, transparencia y participación activa de los ciudadanos en el diseño e implementación de las políticas públicas. Todas estas herramientas de gestión se recogen en el Informe, «La Administración al servicio del público», elaborado por la OCDE.<sup>115</sup>

Por lo tanto, la reinención asociada con el concepto de participación ciudadana es necesaria y justificada, pero ¿cómo perciben los ciudadanos el proceso de toma de decisiones? y lo más importante, el papel que representa su participación en el mismo.

A los ciudadanos españoles les gustaría tener más protagonismo en la toma de decisiones, puesto que en una escala de 0 a 10, donde el 0 significa que los ciudadanos corrientes, deberían tomar directamente todas las decisiones, y el 10 que las mismas deberían ser tomadas por los políticos, otorgan una puntuación media de 4,45.<sup>116</sup>

Esta demanda de una mayor participación ciudadana, está relacionada con la percepción que estos tienen de cómo se toman en la actualidad las

---

<sup>114</sup> LONGO, F; TAMYKO, Y (eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, pág. 48. MENDOZA, X; VERNIS, A., *El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas*.

<sup>115</sup> AA.VV., *La Administración al servicio del público*, Madrid: MAP, OCDE, 1988.

<sup>116</sup> *Vid.* Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Dato del Estudio 2860.

decisiones en nuestro país. Así en una escala donde el 0 significa que los ciudadanos toman todas las decisiones y el 10 que estas son tomadas íntegramente por los políticos, se posicionan en términos medios con un 8,26, es decir, la percepción que tienen es que los políticos toman prácticamente todas las decisiones.<sup>117</sup>

Por lo tanto, y como consecuencia de la toma de decisiones, aproximadamente cuatro de cada cinco españoles considera que los políticos tienen demasiado poder, frente al poco o insuficiente que tienen los ciudadanos. (Gráfico 27)

Para solucionar esto, los ciudadanos consideran y así se demuestra en su valoración, que la mejor forma de tomar las decisiones políticas, es facilitar que la gente participe y debata las grandes decisiones políticas.<sup>118</sup>

Pero lamentablemente a la vez que los ciudadanos demandan esta mayor participación en las decisiones políticas, el sentimiento más extendido (en un 21,1 % de los encuestados) es que también piensan que el principal efecto sería que “daría igual por qué los políticos no harían caso”, esto puede estar condicionado por la percepción del excesivo poder que para los ciudadanos tienen los políticos.<sup>119</sup>

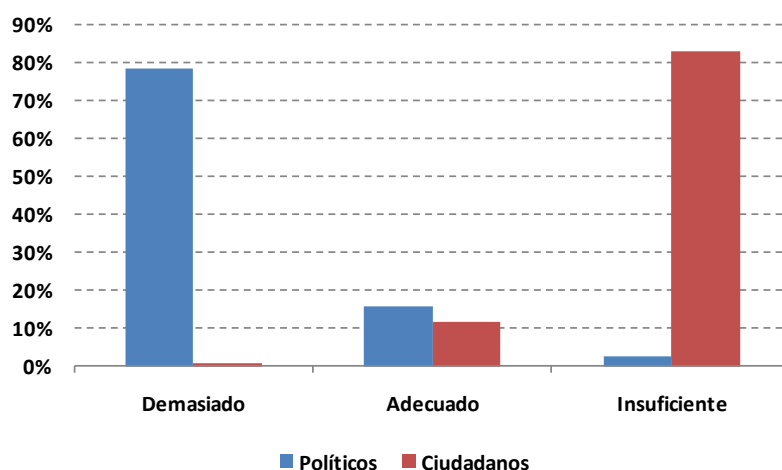
---

<sup>117</sup> Vid. Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Dato del Estudio 2860.

<sup>118</sup> Vid. Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Dato del Estudio 2860. En el estudio otorgan una puntuación media de 7,24 en una escala de 0 a 10, donde el 10 significa que es la mejor forma de toma de decisiones.

<sup>119</sup> Vid. Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Dato del Estudio 2860)

**GRÁFICO 27: PERCEPCIÓN DEL PODER DE LOS POLÍTICOS Y DE LOS CIUDADANOS EN ESPAÑA (AÑO 2011)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Estudio 2860 realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

### 2.1.8.-LA FÓRMULA DE GESTIÓN: EL ENFOQUE NEOPÚBLICO

Como acabamos de mostrar, en la actualidad, estamos ante una nueva forma de gestión basada en la reinención de la política, un mayor control de costes, una mayor transparencia, una mayor participación ciudadana, un mayor control de las externalizaciones de servicios y sobre todo una exigencia social de ética pública y política. Esta nueva fórmula para gestionar, se ha dado en denominar el **enfoque neopúblico**, y sus características según algunos autores son: *“a) reforzar el concepto de ciudadanía, creando una cultura en la eficacia y eficiencia y en la ética; b) reconocer nuevos derechos a los ciudadanos; c) conseguir la satisfacción de los ciudadanos; d) actuar con principios como la universalidad y la igualdad y no como el economicismo y la*

*gestión; e) definir claramente aquello que se puede o no se puede externalizar, desde la perspectiva de las necesidades y derechos de los ciudadanos”.*<sup>120</sup>

Con éste nuevo enfoque las Administraciones Públicas, se encuentran ante un proceso de cambio de la idea de “servicio público” a la de “servicio al público”, es decir, al ciudadano entendido como cliente. Pero todo ello, sin obviar que asociadas con el enfoque neopúblico, se encuadran una serie de medidas de instrumentalización que posibilitan una participación directa de los ciudadanos, permitiendo un mayor control y una mayor transparencia en las decisiones públicas, con el objeto entre otros de identificar y evitar la corrupción. En su conjunto todas estas medidas se orientan a paliar la ya comentada situación actual de crisis de la Democracia Representativa, y que se materializa en una baja valoración, percepción, implicación y participación que los ciudadanos tienen hacia la política, los políticos y los asuntos públicos en general. Por lo tanto, el enfoque neopúblico sugiere la participación como solución a la crisis de la Democracia Representativa. Estamos en la era de la democracia participativa.

---

<sup>120</sup> FERNÁNDEZ SANTOS, Y; FERNÁNDEZ FERNANDEZ, JM; y RODRÍGUEZ PÉREZ, A., «Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas»...op. cit., pág. 87.

## 2.2.-LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y LA COLECTIVIDAD

### 2.2.1.-LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Han sido muchos los autores que han recogido la esencia filosófica de la democracia participativa o directa. Y diversos son los términos conceptuales y de gran similitud, en numerosas ocasiones, que se han utilizado para denominarla, pero todos tienen en su definición un mínimo común divisor: la **participación ciudadana** en los asuntos públicos. Entre los términos relacionados con la democracia participativa podemos encontrar los siguientes: democracia asociativa;<sup>121</sup> gobernanza democrática;<sup>122</sup> democracia de audiencia;<sup>123</sup> democracia de la cotidianeidad;<sup>124</sup> democracia deliberativa;<sup>125</sup> sociedad participativa;<sup>126</sup> demodiversidad;<sup>127</sup> democratización de la democracia,<sup>128</sup> entre otros.

---

<sup>121</sup> ALLEGRETTI, G; HERZBERG, C...*op. cit.*,

<sup>122</sup> LONGO, F; TAMYKO, Y (eds)...*op. cit.*

<sup>123</sup> ABASCAL, G...*op. cit.*, pág. 8.

<sup>124</sup> ROSA, M; ENCINA, J., *Democracias participativas desde las prácticas locales*. Coordinadores del curso de especialista en investigación participativa de la Universidad Pablo de Olavide. Sevilla.

<sup>125</sup> RUIZ SÁNCHEZ, F., «Presupuesto participativo: dilemas y posibilidades de la gestión democrática», *Manual de gerencia política*, Instituto Nacional Demócrata: Transparencia y Rendición de Cuentas. (<http://www.ndipartidos.org/>)

<sup>126</sup> VARGAS, H, *Crisis y reforma desde la participación en América Latina*, Cuchará y Paso Atrá, 1999, nº 7 (febrero-abril), Sevilla.

<sup>127</sup> LLAMAS SÁNCHEZ, F., «Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales»...*op. cit.*, pág. 327.

<sup>128</sup> GANUZA FERNÁNDEZ, E.Y GÓMEZ FORTES, B., «Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos», en *Estudios de progreso Fundación Alternativas*, 2008.

De todos estos sinónimos conceptuales, nos gustaría resaltar el de «democratización de la democracia». Este término fue utilizado por los promotores en Brasil de una de las herramientas de participación, y la cual es el objeto de estudio del presente trabajo, los presupuestos participativos. Según GANUZA, esta herramienta consiste en una *“reformulación de las relaciones entre los gobernados y los gobernantes”*. Precisamente estamos ante una reformulación del modelo relacional, donde cada vez, tiene mayor importancia la participación ciudadana.

Si tuviéramos que renombrar con un nuevo concepto la democracia participativa, la denominación que utilizaríamos sería el de «democracia moderna versión 2.0», ya que estamos un paso más allá de la democracia como se entendía a finales del Siglo XX.

Una definición formal de democracia participativa, la podemos encontrar en la obra de LLAMAS, donde se recoge que *“la democracia participativa, se funda en una nueva “gramática social”, cuyos principales elementos son los conceptos de diversidad sociocultural, pluralismo, ciudadanía activa, reivindicación de identidades y subjetividades, autonomía y fortalecimiento del espacio público, entre otros, introduciendo nuevos conceptos en el tratamiento de las relaciones entre la sociedad y el Estado”*.<sup>129</sup>

Un ejemplo en el que se reconoce explícitamente este concepto de ciudadanos como protagonistas, se encuentra recogido en la Constitución de

---

<sup>129</sup> LLAMAS SÁNCHEZ, F., «Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales»...*op. cit.*, pág. 328.

la República Bolivariana de Venezuela,<sup>130</sup> y aprobada siendo Presidente Hugo Rafael Chávez Frías. En el artículo 62 del mencionado texto normativo, se relaciona el protagonismo o participación en los asuntos públicos, con el desarrollo individual o colectivo de los ciudadanos:

*“Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.*

*La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para **lograr el protagonismo** que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica”.*

Por lo tanto, la participación, es protagonizar, y protagonizar implica el desarrollo como ciudadano, puesto que permite desarrollar el derecho de los ciudadanos a tomar parte en la decisión de la gestión de los recursos físicos, económicos y sociales. Pero ¿cuáles son los métodos y técnicas de participación ciudadana utilizadas en las decisiones públicas?. A continuación, recogemos las principales técnicas de participación y una breve descripción de las mismas.

### **1. Jurados ciudadanos, consejos ciudadanos o núcleos de intervención participativa (NIP)**

Los NIP cuyo objeto es deliberar sobre una temática de interés público, se constituyen mediante la elección al azar de un grupo de personas (del padrón o del censo), teniendo en consideración variables demográficas

---

<sup>130</sup> Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, viernes 24 de marzo de 2000



como la edad o el sexo. Estas personas reciben en primer lugar formación teórica y técnica por asesores y técnicos expertos en la materia que será objeto de deliberación. En esta deliberación y discusión también participan las entidades sociales, mediante la presentación de ponencias. Durante el proceso de deliberación los miembros del NIP son liberados de sus obligaciones laborales, recibiendo una cuantía económica por ello.

Por la complejidad del sistema y lo costoso del mismo, las conclusiones alcanzadas por los jurados o NIP deben tener fuerza vinculante en la toma de decisiones de la Administración. En el próximo punto del capítulo profundizaremos en esta herramienta participativa, puesto que consideramos que tiene por una parte, elementos comunes con los presupuestos participativos, y por otra, características de las que carecen estos.

## **2. Asamblea ciudadana**

Son utilizadas en dos vertientes, en primer lugar como elemento de apoyo en otros procesos participativos, como por ejemplo, los presupuestos participativos. La segunda vertiente es propia de la organización de funcionamiento de estructuras de base participativa. En este caso tienen una tipología bastante amplia, pudiendo ser asambleas de representantes, asambleas ordinarias, asambleas informativas, asambleas deliberativas, asambleas de evaluación, asambleas consultivas, etc.

Las principales ventajas de la utilización de las asambleas es que garantizan la naturaleza democrática legitimando las decisiones, además,

favorecen la cohesión del grupo, lo que permite la identificación y resolución de conflictos

### **3. Consejos de centro, de barrio o distrito, sectoriales y de movimiento ciudadano**

Estas estructuras de decisión también denominadas de dirección/coordinación se entienden como un equipo de trabajo. Se basan en métodos de “dirección y programación de la participación por objetivos” incluyendo entre los objetivos los procedimientos que posibiliten la confianza, la eficiencia y la legitimidad frente a los ciudadanos.

Los equipos de dirección/coordinación están liderados por un director, gerente o coordinador que tiene la responsabilidad última ante el equipo de gobierno y los ciudadanos. Esta responsabilidad ostenta el beneficio de un voto de calidad. Aunque la legitimidad de estas estructuras es democrática, el líder más que dirigir la decisión, tiene como misiones saber persuadir, motivar, coordinar, repartir la información y orientar.

El objetivo de los consejos es afrontar problemas aportando soluciones consensuadas a través de un grupo de trabajo dirigido por un líder.

### **4. Los presupuestos participativos**

Aunque en los próximos capítulos abordaremos más extensamente esta herramienta participativa, los presupuestos participativos son procesos de democracia directa promovidos por los gobiernos locales y donde los ciudadanos como protagonistas, a través de generalmente asambleas de barrio, distrito o ciudad, aportan, debaten, deliberan y deciden sobre la

distribución del presupuesto municipal o sobre propuestas de inversión que afectan al mismo.

### **2.2.2.-LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL Y EL ENFOQUE DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS**

Aunque algunos de los instrumentos se han puesto en marcha en los últimos tres lustros del siglo XX, posibilitando que las Administraciones públicas sean más abiertas y transparentes,<sup>131</sup> éstas todavía adolecen de fomentar y posibilitar plenamente la participación ciudadana. Por lo tanto, las Administraciones tienen y son conscientes de un déficit de participación ciudadana en su gestión.

En respuesta a este problema y con el objeto de paliar ese déficit, e incrementar la participación de los ciudadanos, a nivel europeo se empezaron a tomar medidas en el año 2001, al elaborar el Comité de Ministros del Consejo de Europa, una Recomendación<sup>132</sup> en la que instaba a que los Estados Miembros fomentaran dicha participación, en concreto en las Administraciones de menor nivel y más cercanas a los ciudadanos, los entes locales.

En el año 2003, el Estado español trasladó a su ordenamiento los elementos contenidos en la Recomendación europea. Así, se elaboró la Ley

---

<sup>131</sup> AA.VV., *Government: The Way Forward*, Madrid: MAP, OCDE, 2005. En este informe, se recogen las mejores prácticas de las reformas de las diferentes administraciones públicas de los países de la OCDE en los últimos veinte años.

<sup>132</sup> Recomendación N° (2001)19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación de los ciudadanos En la vida pública en el nivel local (<http://www.mpt.es>).

57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local<sup>133</sup>. Con esta Ley conocida como la “Ley de las grandes ciudades” se refuerza el instrumento de la participación en esta tipología de ciudad. En el artículo 128 de la mencionada Ley, se obliga a los ayuntamientos de un determinado tamaño a *“crear distritos como divisiones territoriales propias, dotadas de órganos de gestión desconcentrada, para impulsar y desarrollar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales y su mejora....”*. Es decir, se organiza el territorio municipal en distritos, de forma que se posibilite la interrelación o participación entre los ciudadanos y los políticos. Además, esta norma apuesta por una parte por la necesidad de implantar en el ámbito local procedimientos y mecanismos de participación y por otra, el uso de las tecnologías de la información en los procesos participativos.

Con anterioridad a la “Ley de grandes ciudades”, el ordenamiento jurídico español ya había recogido y reforzado el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos. Así la Constitución Española<sup>134</sup> de 1978 ampara el derecho a la participación en varios de sus artículos. La primera referencia que la norma suprema hace a la participación es en el apartado 2 del artículo 9, el cual dice que, *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*. Además de garantizar de forma genérica la participación, la Constitución recoge en el apartado 1 de su artículo 23 la

---

<sup>133</sup> Publicada en BOE de 17 de diciembre de 2003 (nº 301).

<sup>134</sup> Publicado en BOE de 29 de diciembre de 1978 (nº 311).

posibilidad de participar de forma directa o mediante representantes, “ *Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.*” Pero además, la Constitución posibilita la participación individual y/o colectiva, en el artículo 105, “*La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.*”. Por último, la carta magna en el artículo 92 permite la participación de los ciudadanos como consulta pública, al recoger que “*las decisiones políticas de especial trascendencia puedan ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos*”, para ello, tienen que ser “*convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados*”.

En el ámbito local también encontramos legislación que desarrolló con anterioridad a la “Ley de grandes ciudades” los preceptos constitucionales en materia participativa. Así, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local,<sup>135</sup> en su artículo 24, apuesta por la gestión descentrada (antecedente de los distritos) para favorecer la participación de los ciudadanos en los asuntos locales. Esta misma Ley contiene un capítulo dedicado a favorecer y posibilitar la información y participación ciudadana, en concreto el apartado 1 del artículo 69 recoge que “*Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local*”. El fomento de la participación pero en un sentido utópico (por las restricciones originadas por las autorizaciones

---

<sup>135</sup> Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

necesarias) llega incluso a permitir en el artículo 71 que el Alcalde, con el acuerdo del Pleno y la autorización del Gobierno central, pueda *“someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local”*

Con el objetivo entre otros de desarrollar las propuestas legislativas y constitucionales relacionadas con la participación, se crea en el año 1986 el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales<sup>136</sup>. Dicha norma en primer lugar crea los órganos desconcentrados de gestión (territorial y funcional), las Juntas Municipales de Distrito y los Consejos sectoriales, cuya finalidad es propiciar la participación ciudadana.

Por otra parte, y quizás lo más relevante, es que en el Capítulo II titulado Información y participación ciudadana, el Reglamento apuesta por una participación ciudadana de forma colectiva, articulada en asociaciones, en perjuicio de la participación individual. Así el artículo 72 recoge que:

*“Las Corporaciones locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades, y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades e impulsan su participación en la gestión de la Corporación (...)”*

Siguiendo con estas directrices normativas de participación ciudadana, en los últimos años, los principales partidos políticos españoles,

---

<sup>136</sup> Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales.

han introducido en el conjunto de sus herramientas ideológicas, la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Así, el Partido Socialista en las resoluciones de su 35 Congreso Federal celebrado en Madrid, el 23 de julio del año 2000, establece lo siguiente:

*“Estamos, pues, frente a una situación nueva donde ya no sirven los viejos esquemas de actuación, donde tenemos la obligación de reinventar las funciones de la política y del Estado, preservar la democracia y adecuarla a la nueva realidad, acomodar el funcionamiento de las instancias parlamentarias a las necesidades y requerimientos de la sociedad, dotar de más fuerte legitimación al sistema de partidos, fomentar la participación de los ciudadanos en las organizaciones políticas, sindicales y sociales. Porque los problemas que hoy conocen los ciudadanos y les afectan, son distintos y requieren soluciones distintas”.*

Esta idea de participación fue reforzada por el Partido Socialista a partir del siguiente congreso celebrado en el año 2004, al recoger en las resoluciones de los trabajos realizados por las comisiones lo siguiente:

*“La participación de la sociedad civil en los procesos de definición de las políticas facilita la verdadera implicación de ciudadanos y ciudadanas, pasando de ser meramente receptores de las decisiones políticas a actores y gestores directos de este proceso político”.*

La implantación en el ideario del Partido Popular es más reciente. Es en la Ponencia Política del XVI Congreso Popular celebrado en el año 2008, donde se recoge por primera vez la idea de fomentar la participación de los ciudadanos en la vida política. Así el punto 39 de la citada Ponencia se recoge lo siguiente:

*“El Partido Popular promueve, dentro de la una economía social de mercado, la solidaridad territorial, la modernización y la cohesión social así como la igualdad de*

*oportunidades y el protagonismo de la sociedad a través de la participación de los ciudadanos en la vida política”.*

Por lo tanto, podemos concluir que en España, tanto el ordenamiento jurídico, como los idearios políticos de los principales partidos, impulsan una participación ciudadana de forma colectiva.

Pero ¿por qué se apuesta por una participación colectiva frente a la individual?. Parte de la respuesta ya la hemos expuesto en el presente trabajo al abordar como los incentivos egoístas individuales provocan una crisis a nivel macro en la Democracia Representativa, y que finalmente origina una baja participación. Por lo tanto, la respuesta completa se obtiene mediante la colectividad y los conceptos relacionados con la misma, como el **capital social, las redes sociales, la sociedad civil, el tercer sector o el asociacionismo**.

### **2.2.3.-LA IMPORTANCIA DE LA COLECTIVIDAD: EL CAPITAL SOCIAL, LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ASOCIACIONISMO**

Los conceptos que abordamos en éste epígrafe aunque no son sinónimos, si que tienen un mínimo común divisor, la colectividad.

En primer lugar, a la hora de abordar la importancia de la colectividad partiremos de la denominada **Teoría del Capital Social**, aunque dicha teoría tiene su origen en el año 1832 en la obra de TOCQUEVILLE “*Democracia en América*”, ha sido en las últimas décadas cuando el concepto de Capital Social ha tomado mayor importancia.



De forma muy simplificada la Teoría del Capital Social, propugna la idea de que los individuos confiando entre ellos, pueden trabajar conjuntamente, y esto les permite llegar a alcanzar soluciones a sus problemas colectivos.

Los autores que han abordado en las últimas décadas el concepto de **Capital Social**, no se han puesto de acuerdo a la hora de determinar un significado teórico único, derivando en diferentes corrientes y enfoques intelectuales. Ya en la década de los setenta GRANOVETTER, realizó un interesante trabajo sobre los lazos sociales, dicho trabajo sirvió de referencia y fue fundamental para el desarrollo del concepto, aunque no dio lugar a una corriente de investigación empírica.

Uno de los autores clásicos del concepto de Capital Social es **JAMES COLEMAN**. El autor en su obra de 1988 <sup>137</sup> considera al Capital Social como un recurso de la estructura de relaciones sociales, es decir, es considerado como otra forma más de capital, lo que indica que el capital social sea productivo al igual que el tecnológico y el humano y lo más importante, que gracias a su existencia los individuos pueden alcanzar determinados fines, que de otra forma no conseguirían. Por lo tanto, el capital social se basa en una estructura social en la que los individuos interactúan y es esta interacción la que los individuos o actores consideran como un recurso que les permite beneficiarse a estos al conseguir determinados intereses o cubrir

---

<sup>137</sup> COLEMAN, J., «Social Capital in the Creation of Human Capital», *American Journal of Sociology* 94 (suplemento): S95-S120, 1988.

ciertas necesidades. Esta idea es la que COLEMAN recoge en su definición de capital social:

*“El capital social se define por su función. No es una sola entidad, sino una variedad de distintas entidades que tienen dos características en común: todas consisten de algún aspecto de una estructura social y facilitan ciertas acciones de los individuos que están dentro de la estructura”<sup>138</sup>*

Por lo tanto, podemos concluir que para COLEMAN lo determinante para la construcción del capital social es **la interacción, la interdependencia y la estructura** ya que:

- 1.-La acción social se produce mediante interacciones.
- 2.-Las relaciones generan interdependencias entre los actores.
- 3.-La interacción produce una estructura para sus participantes. Es mediante la continuidad en la interacción, la cooperación y la coordinación, como se forma el capital social.

Para que las interacciones tengan continuidad se requiere confianza de los actores, y es por ello por lo que se establecen **normas**. Las normas se consideran un recurso de la estructura social, dando viabilidad a la relación entre intercambio e interacción y a la vez vinculan el plano macro y el micro, es decir, los intereses colectivos y los individuales. Aunque en éste punto, tenemos que añadir un aspecto muy importante, y es el hecho de que COLEMAN considera que los beneficios que se obtienen del capital social no

---

<sup>138</sup> COLEMAN, J., 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts y Londres: The Belknap Press of Harvard University Press., 1990, pág. 302.

son apropiables de forma individual y exclusiva, al igual que ocurre propiamente con el capital social, ya que no es propiedad privada de ninguna de las personas que se benefician de él.

La conclusión del capital social de COLEMAN es que los individuos que interactúan en una misma estructura, consiguen beneficiarse de la aparición de externalidades positivas ya que alcanzan más cosas que de no participar, es decir, se produce una maximización del valor total de los actores que cooperan en esa estructura social.

COLEMAN es el autor que más influyo en **ROBERT PUTNAM**. Aunque en su obra PUTNAM parte de una noción de capital social muy similar a la de COLEMAN, considera que la causa de que el capital social favorezca la cooperación y garantice un mejor sentido social e individual, es el compromiso o carácter cívico de las relaciones.

Putnam también considera que el capital social es un activo muy importante, tanto individual como socialmente. Así lo asimila a los factores de producción (capital físico y humano):

*“De la misma manera que el destornillador (capital físico) o una formación universitaria (capital humano) pueden aumentar la productividad (tanto individual como colectiva), así también los contactos sociales afectan la productividad de individuos y grupos”<sup>139</sup>*

---

<sup>139</sup> PUTNAM, R., *Solo en la bolera*. Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores Barcelona, 2002, pág. 14.

Lo realmente importante del enfoque de PUTNAM es que para conseguir el beneficio común considera fundamental la **cooperación, la confianza y la fiabilidad**, ya que garantizan la reciprocidad de acciones de forma eficiente y estable en el tiempo. En esta línea PUTNAM afirma que:

*“Una sociedad caracterizada por la reciprocidad generalizada es más eficiente que otra desconfiada, por la misma razón que la eficiencia del dinero es mayor que la del trueque. Si no tenemos que compensar cada intercambio al instante, podremos realizar muchas más cosas. La fiabilidad es lubricante de la vida social ”.*<sup>140</sup>

Por lo tanto, las características de la organización social sobre las que asienta el capital social para PUTNAM son: la confianza, las normas y las redes, consiguiéndose con estas variables y mediante acciones coordinadas mejorar la eficiencia de la sociedad. Por lo tanto, en éste punto se introduce una nueva variable que compartimos con el autor que es determinante en el concepto de capital social: las redes.

Las redes de intercambio social son el instrumento a través del cual se articulan las interacciones. Para que las interacciones continúen en el tiempo PUTNAM considera que tienen que ser recíprocas, estando la reciprocidad influida por la existencia de normas que sancionen en un futuro a los agentes que incumplan la interacción, es decir, surgen externalidades positivas o negativas, que premian o castigan a los miembros de la red en función de su cumplimiento o incumplimiento. Estamos por lo tanto, ante una asociación de normas de reciprocidad generalizada con las redes de intercambio social, con el objeto de evitar a los agentes “free-rider”, ya que, como PUTNAM

---

<sup>140</sup> PUTNAM, R., *Solo en la bolera...* op. cit., pág. 18.

considera *“En las comunidades donde la gente puede esperar que la confianza no sea aprovechada, sino correspondida, es más probable que el intercambio continúe.”*<sup>141</sup>

Son “las redes densas de interacción social”, como PUTNAM las denomina, las que posibilitan e impulsan la interacción recíproca, fundamentalmente por dos motivos:

- Las redes permiten la interacción o el **contacto más o menos frecuente**. Este contacto aporta información sobre el grado de confiabilidad o confianza de los otros agentes. Estamos hablando de una “reputación del cumplimiento”. Putnam asimila este razonamiento con la Teoría de juegos en la que si los individuos interactúan de forma repetida, o lo que es lo mismo, la jugada se repite, la cooperación se incrementa y se disminuye la incertidumbre.

Al igual que GRANOVETTER, PUTNAM considera que “cuando los acuerdos están “insertos” en una mayor estructura de relaciones y de redes sociales, se suele fomentar la confianza”<sup>142</sup>.

- Las redes conllevan la existencia de compromisos y obligaciones recíprocas. La reciprocidad no entendida meramente como un “intercambio de favores”, sino como una cooperación impulsa los contactos o vínculos sociales, y estos a su vez son posibles por la existencia de normas de conducta.

---

<sup>141</sup> PUTNAM, R, LEONARDI, R Y NANETTI, R., *Para que la democracia funcione. Tradiciones cívicas en Italia*. Caracas: Galas. 1994, pág. 219.

<sup>142</sup> PUTNAM, R, LEONARDI, R Y NANETTI, R., *Para que la democracia funcione. Tradiciones cívicas en Italia...* op. cit., pág. 221

Lo realmente importante para PUTNAM es considerar el capital social como un bien público y que requiere de lo que él **denomina “compromiso o carácter cívico de las relaciones”**. Es decir, el capital social no se forma por las actuaciones o “inversiones” individuales en busca de conseguir o aprovecharse de “favores”, sino del beneficio que tiene la comunidad en su conjunto. Por ejemplo, si una comunidad de vecinos decide instalar un ascensor, todos los vecinos se beneficiarán del mismo aunque todos no participen económicamente en su instalación. Es decir, hay que buscar relaciones o contactos, que sean frecuentes y que resulten de interés para la comunidad, esto se consigue mediante un capital social con compromiso cívico y que Putnam identifica como un factor determinante del buen funcionamiento de cualquier democracia.

La conclusión es que los componentes de las relaciones del capital social: **confianza, normas y redes**, se refuerzan mutuamente, estableciéndose un círculo retroalimentado que permite equilibrios sociales **cooperantes**. El factor clave que hace que la cooperación se produzca es el **compromiso cívico**.

Hasta el momento con respecto al capital social, hemos visto que mientras para COLEMAN lo determinante es la estructura de las interacciones de los individuos, en el modelo de PUTNAM, lo determinante son los factores que intervienen en los vínculos, es decir, confianza, cooperación y compromiso cívico. Pero ambos coinciden en que la estructura más efectiva socialmente es la organización en red, en la que las normas actúan coercitivamente para conseguir la cooperación.

Pero que ocurre cuando los agentes consideran las redes desde una perspectiva instrumental, es decir, como un mecanismo de intercambio en el que el capital social puede ser considerado como un recurso de carácter individual, ya que los agentes realizan una inversión que recuperan de diferentes formas en el futuro, es decir, se asimila a los intercambios de cualquier mercado. Esto es lo que se conoce con el nombre de **perspectiva de redes**.

LIN, ha sido uno de los autores que más ha contribuido con su obra a la denominada perspectiva de redes. Para LIN existen cuatro factores explicativos<sup>143</sup> de que los actores inviertan en las redes esperando beneficiarse en el futuro. Los factores son:

1. Las redes facilitan los flujos de información, disponiendo por lo tanto los agentes de informaciones asimétricas que les permitan beneficiarse de los mercados imperfectos. Por ejemplo, conocer antes que el resto de los ciudadanos la construcción de una determinada infraestructura, lo que le puede situar en situación de ventaja para invertir o adquirir un determinado bien en la zona de construcción.
2. Mantener lazos en las redes sociales con agentes que tengan roles importantes en la toma de decisiones, sitúa a los agentes en posiciones privilegiadas. Por ejemplo, si tienes lazos sociales en una red en la que también se encuentra el presidente de un

---

<sup>143</sup> LIN, N., « Social Capital: A Theory of Social Structure and Action», en *Structural Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, 2001, pág. 20. Igualmente puede consultarse en «Building a Network Theory of Social Capital». En *SocialCapital. Theory and Research*, coordinado por Lin, Cook, Burt. Nueva York: Aldine de Gruyter, 2001, pág 6-7.

club de fútbol, puede permitirte obtener entradas gratis para los partidos.

3. Los lazos sociales pueden ser concebidos por la organización o la propia red como credenciales del individuo, es decir, se obtienen privilegios por la pertenencia a la red.
4. Las relaciones sociales refuerzan la identidad y el reconocimiento y esto a su vez posibilita que se puedan mantener determinados recursos.

Estos beneficios o ventajas por pertenecer a la red, justificarían en gran medida la existencia de organizaciones profesionalizadas en las que en numerosas ocasiones el papel del socio se circunscribe meramente al pago de una cuota bancaria, convirtiéndose en “socios pasivos” de la organización. Estamos ante la denominada **“checkbook participation”**<sup>144</sup> o **“participación de talonario”**.

Basándonos en la perspectiva instrumental de las redes, entendemos que existe una relación con el desarrollo de los conceptos de sociedad civil, tercer sector y las asociaciones.

La sociedad civil según HABERMAS<sup>145</sup> “es la trama asociativa no estatal ni económica, con fines públicos, que se constituye sobre, y trasciende, el andamiaje del mundo de las necesidades”. Estamos por lo tanto, ante

---

<sup>144</sup> JORDAN, G.; MALONEY, W., *The protest business? Mobilizing campaign groups*. Manchester University Press, 1997, Manchester.

<sup>145</sup> HABERMAS, J., *Facticidad y validez*...op. cit.



redes no estatales, que se crean en base a las necesidades de los individuos o agentes que las forman y, perduran aún satisfaciéndose o cubriéndose estas.

La articulación en redes de la sociedad civil, se consigue mediante las asociaciones. Las asociaciones son también un elemento común con el concepto denominado “tercer sector”. Dicho término se refiere a un conjunto específico de organizaciones de la sociedad civil, sin fines de lucro y autónomas, que cuentan con personal voluntario y que prestan algún tipo de servicio o realizan cierto de contribución profesional<sup>146</sup>.

También estamos ante un conjunto de redes en el tercer sector, pero a diferencia de la sociedad civil, los individuos se mueven por intereses altruistas y humanitarios, ayudando o beneficiando mediante su red a agentes o individuos que por lo general no pertenecen a ella. El tercer sector está relacionado con el compromiso cívico que PUTNAM mencionaba en su obra y engloba desde asociaciones de carácter religioso a ONG's y Fundaciones sin ánimo de lucro, pasando incluso por movimientos sociales, compartiendo todas estas redes como mínimo común divisor el concepto de la ayuda mutua.

Lo que está claro es que independientemente de que los individuos busquen o no maximizar su utilidad por pertenecer a la red, cuantas más asociaciones haya, mejor será. Puesto que las asociaciones son uno de los

---

<sup>146</sup> SALAMON, L y ANHEIER, H., «In search of the nonprofit sector II: The problem of classification», en *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project*, n. 3 The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1992, Baltimore.

elementos básicos del capital social y éste, a su vez, como ya hemos visto genera beneficios al conjunto de la sociedad.

Además las asociaciones, por su proximidad a los ciudadanos y a la esfera económica, son un instrumento receptivo de información para los procesos de toma de decisiones de políticas.<sup>147</sup>

En España hasta finales de los años ochenta las asociaciones que han predominado casi de forma exclusiva en el ámbito local, han sido las asociaciones de vecinos.<sup>148</sup>

En los años ochenta, los ayuntamientos “abortaron” cualquier intento de reivindicación o participación colectiva, a lo que se denominó «la crisis del movimiento asociativo».

En dicha crisis, los propios ayuntamientos democráticos, “vaciarón a las asociaciones tanto de contenidos (ellos asumieron sus reivindicaciones y sus planteamientos) como de sus líderes (que se integran en los equipos municipales)”.<sup>149</sup>

Quizás por éste motivo, en la tipología de asociaciones vecinales, la ideología política del gobierno municipal tiene un efecto influyente. Así, es notoria la relación existente entre las asociaciones de carácter vecinal y los partidos de ideología de izquierda, en especial con la coalición de Izquierda

---

<sup>147</sup> COHEN, J; ROGERS, J., *Associations and democracy*, Verso, Londres/Nueva York, 1995, pág. 42-44.

<sup>148</sup> SASTRE, C., «La transición política en España: una sociedad desmovilizada». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1997, núm. 86, págs. 3-68.

<sup>149</sup> BRUGUÉ, Q; FONT, J; GOMÀ, R., *Participación y democracia: asociaciones y poder local...* op. cit.

Unida. En España esta relación entre ideología y número de asociaciones alcanza sus valores máximos en los primeros años de la transición y de la consolidación de la democracia, en los municipios gobernados por el Partido Comunista de España (PCE).<sup>150</sup>

Desde un punto de vista de interés público o general en la toma de decisiones, es importante una gestión correctamente canalizada de la participación colectiva ya que “(...), esta *activación colectiva* reclama del buen funcionamiento de los mecanismos de agregación y representación de los intereses colectivos”.<sup>151</sup> Si se consiguen estos mecanismos de agregación y representación, estaremos próximos al interés general puesto que una institución como el presupuesto participativo puede dar lugar a un mejor gobierno pues crea una dinámica en la que esta noción, menos tangible pero más razonable, del interés público puede hacerse realidad.<sup>152</sup>

Por lo tanto, el interés público se consigue, por la cooperación entre los participantes colectivos en el proceso y los gobernantes, eliminando los intereses individuales y contradictorios de ambas partes. De este modo, compartir el poder y el proceso de toma de decisiones y la mayor transparencia, que por ejemplo aporta el presupuesto participativo permite

---

<sup>150</sup> CASTELLS, M., *La ciudad y las masas*. Madrid: Alianza Editorial, 1986, págs. 314-316. CAPÓ [et.al]., «La formación de una élite política local». *Revista de Estudios Políticos*, 1986, núm. 59, págs. 199-222. VILLASANTE, T., *Comunidades Locales*. Madrid: INAP, 1984. GUNTHER, R.; SANI, G. y SABAH, G., *El sistema de partidos políticos en España: génesis y evolución*. Madrid: CIS, 1986.

<sup>151</sup> QUIM BRUGUÉ, J F Y GOMÀ, R., «Participación y democracia: asociaciones y poder local» en *Jornadas: “Cómo construir una ciudad participativa”* celebradas en Málaga del 5 al 7 de octubre de 2005, Federación Española de Municipios y Provincias. Acción formativa, pág. 12.

<sup>152</sup> UTZIG, JE., *El presupuesto participativo en Porto Alegre...op. cit.*, pág 40.

generar confianza entre intereses potencialmente conflictivos, y tal y como han manifestado COHEN y ROGERS, crear un clima de cooperación y respeto mutuo entre el estado y la sociedad.<sup>153</sup>

Para finalizar y a modo de resumen, en el presente capítulo, partiendo de la existencia de que a nivel internacional la Democracia Representativa tiene una importante crisis, hemos abordado las causas desde el punto de vista de los sujetos, viendo de forma general que los responsables de esta situación son tanto los representantes o líderes, por su crisis de liderazgo motivador que en lugar de motivar exterioriza percepciones negativas para los ciudadanos, como los propios ciudadanos, los cuales como algunos autores han relacionado son los causantes de la crisis crónica de la Democracia Representativa, puesto que el pueblo no quiere asumir nunca el poder y a la vez es insaciable a la hora de demandar nuevos servicios y políticas.

La ausencia de participación de los ciudadanos, está relacionada en primer lugar, con la Teoría de la Relación de Agencia, en la que se determina un problema relacional con los representantes políticos, como consecuencia por una parte, de la ausencia de “receptibilidad” de las opiniones ciudadanas y por otra de una falta de “accountability” o control en el que sólo es efectivo el voto, lo que deriva todo ello en un problema de corrupción y falta de ética política, que a la vez propicia más aún si cabe la desafección política, la falta de participación y el conflicto de intereses.

---

<sup>153</sup> UTZIG, JE., *El presupuesto participativo en Porto Alegre...op. cit.*, pág. 39.

La segunda causa o justificación de que los ciudadanos no participen, tiene que ver con la Teoría de la Elección Racional, en la que basándose en el individualismo metodológico y los conceptos de egoísmo, racionalidad y maximización de la utilidad de los ciudadanos, se determina que los ciudadanos no participarán salvo que obtengan un beneficio por ello, y para que podamos hablar de una participación colectiva en el nivel macro, se requiere que los individuos a nivel micro tengan incentivos para llevar a cabo dicha participación. Por lo tanto, los culpables son todos los agentes, tanto políticos como ciudadanos.

El caso español, no escapa a la crisis de la Democracia Representativa y así a partir de la información obtenida de los estudios y cuestionarios oficiales realizados a los ciudadanos, podemos determinar que estamos ante una crisis de los partidos políticos y los políticos y que aunque los ciudadanos españoles valoran muy positivamente la democracia con respecto a otras formas de Gobierno, están insatisfechos con su funcionamiento.

La desafección política de los españoles se pone de manifiesto por la baja valoración que se realiza a la política, siendo cada vez peor valorada y considerando que para ellos es complicada, lo que genera desconfianza, indiferencia o aburrimiento. Todo esto es causado principalmente por dos agentes, los partidos políticos y los políticos. Con respecto a los partidos políticos, los españoles realizan una mala valoración, no confiando en ellos por considerarlos corruptos y herméticos, puesto que permiten la participación ciudadana. Los políticos como miembros de los partidos, son los principales responsables para los ciudadanos españoles, puesto que son

los más criticados y aunque existen diferentes causas de crítica la principal es la corrupción, aspecto que no comparten los políticos españoles puesto que perciben que nuestro país tiene menos corrupción que otros países desarrollados. Con esta percepción ciudadana y de los políticos se confirma la existencia de un problema de agencia, en el que existen diferentes egoísmos individuales que con actuaciones oportunistas, se aprovechan de la ausencia de mecanismos de detección y control de las mismas.

Además de la corrupción, una de las principales críticas ciudadanas es la falta de receptibilidad de los políticos, aunque en otra dimensión, la ciudadanía se “autoinculpa” de esto, al tener la idea de que la gente corriente no tiene importancia para los políticos, y que los responsables son ellos mismos, los ciudadanos, por sus características o perfil ciudadano. Rompiendo una lanza a favor de los políticos y sin que en ningún caso, se les intente exonerar de responsabilidad en esta crisis, la falta de receptibilidad no es del todo cierta, puesto que sólo el 5 % de los ciudadanos manifiesta que ha intentado ponerse en contacto con los políticos y la tasa de respuesta de los que lo intentaron es bastante alta, un 75 %.

Con respecto a los mecanismos de control de los ciudadanos, estos perciben que el voto es prácticamente el único, estando bien valorado, aunque reconocen que no votan como consecuencia de la desafección política que tienen.

Con todos estos sentimientos y percepciones, no es de extrañar que los mismos afloraran y se pusieran de manifiesto en la movilización de la ciudadanía del 15 de mayo de 2011, conocido como movimiento 15M, y en el

que los ciudadanos tomaron y acamparon en las principales plazas de varias ciudades españolas, demandando más participación y un papel más protagonista en las decisiones políticas.

Para concluir éste segundo capítulo y a modo de resumen, tenemos que destacar, el papel protagonista que la Democracia Participativa representa en la disminución de los efectos de la crisis representativa actual. Donde se hace necesaria una reinención de las fórmulas de gestionar, con medidas de participación directa de los ciudadanos, cómo las que propugna el enfoque neopúblico.

La reinención se tiene que llevar a cabo en las entidades públicas y también en sus procesos de interrelación con los ciudadanos, permitiendo una mayor legitimación, gestión y participación. Esta ha sido la línea de las Recomendaciones llevadas a cabo por la Unión Europea en el año 2001 y que han sido incluidas en la legislación nacional en el año 2003, aunque ya con anterioridad se hacía referencia a la importancia de la participación colectiva. Por todo ello, dentro de la participación democrática de los ciudadanos, se tiene que resaltar la importancia que tiene el concepto de la colectividad, desde el punto de vista del ya comentado enfoque del individualismo metodológico. En este enfoque, el término del capital social, toma gran importancia, puesto que a partir del trabajo conjunto de los ciudadanos, se consiguen alcanzar soluciones a los problemas colectivos. Pero en general, esta filosofía de cooperación “interesada” de los ciudadanos, también se puede encontrar en el denominado tercer sector, materializado en las asociaciones y las que son un claro ejemplo de redes de intercambio y de

interacción, donde sus miembros obtienen ventajas por pertenecer a las mismas.

La reinvención como solución a la crisis de la Democracia Representativa, se asocia por lo tanto, con la colectividad y la Democracia Participativa, entendida como una democracia directa en la toma de decisiones, la cual debe ser articulada a través de los instrumentos de participación ciudadana. Ejemplo de estos instrumentos participativos, son los presupuestos participativos, y como ya hemos comentado, algunas de sus características en el caso español, son el tema de estudio del presente trabajo. En el siguiente capítulo, se abordan de forma genérica las principales características que tienen los presupuestos participativos.



## **CAPÍTULO 3.-LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS**

En el anterior capítulo, hemos visto el importante papel que representa la participación ciudadana materializada en la toma de decisiones, como elemento de solución ante la crisis de de la Democracia Representativa. Por ello, en el presente capítulo partiendo del concepto de la democracia participativa, se “desciende” conceptualmente a la herramienta participativa que es el objeto de estudio del presente trabajo, los presupuestos participativos.

En los siguientes apartados, se recogen las tipologías en las que se pueden encuadrar los presupuestos participativos, en función de sus diferentes procedimientos, formas de implantación, ámbitos de aplicación, formas de participación o grado de importancia en los mismos del sector privado o de determinados intereses organizados. Así mismo, y desde otro punto de vista, debemos diferenciar en función de la forma de participación individual o colectiva, entre modelos de base individual, asociativa o de tipo mixto.

En relación con su ámbito de aplicación, aunque existen ejemplos de presupuestos participativos fuera del ámbito local, estos principalmente son un instrumento que se localizan principalmente en el nivel de gobierno municipal. Ya hemos visto la existencia de una crisis crónica de la Democracia Representativa, y éste nivel de gobierno, el municipal, no escapa a esta crisis, por lo tanto, los presupuestos participativos son un instrumento para solucionar o paliar esta crisis en el ámbito municipal.

Pero no todo en relación a los presupuestos participativos son ventajas, sino que también que surgen asociadas como veremos una serie de

barreras. Barreras que en cierta manera determinan los límites de la participación ciudadana a través de los presupuestos participativos.

### **3.1.-PRINCIPALES ASPECTOS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS**

Uno de los principales instrumentos que se proponen para materializar el ideal de la democracia participativa, son los presupuestos participativos. En el presente punto, abordaremos cuáles son sus características más genéricas, tipología, ventajas, barreras y los límites que esta herramienta aporta en su implantación. Así como, los motivos que propician que esta herramienta se localice mayoritariamente en la Administración Local, aunque como veremos en el presente epígrafe también existen ejemplos en el contexto internacional en otros ámbitos diferentes.

#### **3.1.1.-LOS NÚCLEOS DE INTERVENCIÓN PARTICIPATIVA (NIP) LOS ANTECEDENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS**

En el anterior capítulo ya hemos hablado brevemente de esta herramienta o instrumento de participación. A continuación profundizaremos más sobre la misma, puesto que desde nuestro punto de vista, la consideramos aunque con algunos matices y diferencias sustanciales el antecedente de los presupuestos participativos.

En 1974 el Prof. Peter Dienel de la Universidad de Wuppertal creó la metodología de las “células de planificación”, convirtiéndose en una de las primeras experiencias de la democracia participativa en el ámbito local.

Las primeras prácticas en Europa se desarrollaron en Dinamarca y principalmente en Alemania. En España el término con el que se conocen es el de “Núcleos de Intervención Participativa - NIP”).

Tres años después, en 1977 el profesor DIENEL publicó el libro *Die Planungszelle. Eine alternative zur establishment-demokratie*. Esta obra se ha convertido en un referente teórico de la temática participativa.

DIENEL define conceptualmente los NIP de la siguiente forma: *“un grupo formado de personas elegidas al azar y liberadas de sus trabajos cotidianos por un tiempo limitado, de forma remunerada, para tratar de buscar soluciones a problemas preestablecidos, siendo asistidos por organizadores responsables”*.<sup>154</sup>

Aunque entendemos los NIP como el embrión de los presupuestos participativos, existen cómo veremos en el siguiente epígrafe, importantes diferencias, sobre todo no tanto en el objetivo (buscar soluciones a problemas colectivos mediante la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones), cómo si en el procedimiento. En éste sentido, la principal diferencia es la dedicación exclusiva que los NIP exigen a los ciudadanos en su participación, puesto que los participantes son liberados de sus tareas

---

<sup>154</sup> DIENEL, P.C; HARMS, H. *Repensar la democracia. Los Núcleos de intervención participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, pág. 83

cotidianas durante el proceso, el cual dura aproximadamente 3 ó 4 días. Esta liberación exige el cumplimiento de unas jornadas de trabajo o mejor dicho discusión y posible resolución de los problemas objetos de debate, cómo contraprestación a esta “obligación”, los ciudadanos reciben una remuneración. Por lo tanto, la primera característica es la **dedicación exclusiva y remunerada**.

La segunda característica del proceso de desarrollo de los NIP es la **elección aleatoria** de los participantes.

Con el objetivo de que las discusiones y debates de los grupos de trabajo sean más eficientes, estos se forman por un **número limitado y escaso** de miembros, de forma que aproximadamente se forman 5 grupos de trabajo, compuestos por 5 ciudadanos. Esto sin lugar a dudas es una característica importante que determina la consecución del objetivo de resolución y acuerdo de problemas.

Estos grupos pequeños de trabajo son **apoyados** por un staff técnico de moderadores y expertos, complementado a su vez por la participación de asociaciones y organizaciones sociales, generalmente del ámbito local.

Con respecto al ámbito de discusión, los NIP aunque generalmente se adscriben al **ámbito local**, también pueden tratar temas y problemas de niveles inferiores (barrios o distritos) y superiores (provincia).

Por lo tanto, podemos resumir las características de los NIP en la siguiente relación:

- Elección aleatoria de los participantes

- Grupos de trabajo pequeños
- Dedicación exclusiva y remunerada
- Asesoramiento y soporte técnico
- Ámbito local

Entre las ventajas que a primera vista se pueden considerar de los NIP, está el hecho de que se fomenta una participación plural, no sesgada por determinados intereses individuales o colectivos de grupos de presión. Por el hecho de tener una dedicación exclusiva y remunerada, la participación es también más activa y responsable por parte de los ciudadanos, lo que se convierte en una participación efectiva, que permite alcanzar acuerdos consensuados para la resolución de los problemas. Este grado de participación y consenso otorga una mayor legitimación a los representantes políticos a la hora de ejecutar y desarrollar los proyectos. En definitiva, los modelos de los NIP facilitan de forma estructurada y eficaz una adecuada participación ciudadana en procesos de toma de decisión.

Quizás la diferencia más importante de los NIP con los presupuestos participativos es el hecho de una dedicación exclusiva y remunerada, lo que en cierta manera la convierte en una participación “profesionalizada”, frente a la voluntariedad participativa de los presupuestos participativos.

En nuestro país también hemos tenido experiencias de NIP, las cuales se han desarrollado principalmente en el País Vasco y Cataluña, entre los que se encuentran Idiazabal, Corbera de Llobregat, Montornés del Vallés, San Quirze del Vallés, Rubí, Calafell, entre otros.

### 3.1.2.-DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Los presupuestos participativos al igual que los NIP son un instrumento de la Democracia participativa, así la mayoría de definiciones de presupuestos participativos, tienen como mínimo común divisor el concepto de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Podemos encontrar muchas definiciones de presupuesto participativo, pero entre todas ellas consideramos de gran relevancia por ser “pioneros” en su aplicación (como se recoge en el apartado II del Capítulo III del presente trabajo), la definición que aporta *“Ubiratan de Souza, economista que participó en la creación del presupuesto participativo en Porto Alegre y en las primeras etapas en el Estado de Rio Grande do Sul, que señala que el presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el que la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. De modo que el ciudadano no limita su participación a votar cada cuatro años, sino que también toma decisiones y controla la gestión del gobierno”*.<sup>155</sup>

En la obra de LLAMAS, podemos encontrar una definición terminológica más completa y formal del presupuesto participativo: *“se trata de una esfera pública activa de cogestión de los recursos públicos municipales que combina formas de democracia directa (las asambleas, donde se toman ciertas decisiones) con formas de democracia participativa semidirecta (a través de representantes de la ciudadanía –Consejo del Presupuesto Participativo y los Foros*

---

<sup>155</sup> LLAMAS SÁNCHEZ, F., «Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales»...*op. cit.*, pág 329.

*de delegados, Asamblea de Ciudad- que son responsables de las decisiones del presupuesto participativo)".<sup>156</sup>*

De la definición de presupuesto participativo de SOUZA, podemos extraer las principales características de éste instrumento participativo:

- **Se trata de una democracia directa, voluntaria y universal**, por lo que todos los ciudadanos pueden participar, esto como veremos en los siguientes epígrafes puede ser una ventaja o por el contrario convertirse en un inconveniente
- **Discusión sobre el presupuesto y políticas públicas.** Aunque es cierto que las políticas públicas se instrumentan y ejecutan mediante los presupuestos públicos, en muchas ocasiones la discusión de los presupuestos participativos, se encuentra limitada exclusivamente a una cuantía concreta del presupuesto total de gasto, por lo que la discusión ciudadana en las políticas públicas también está en cierta manera "acotada".
- **Toma de decisiones**, que finalmente tienen que ser ejecutadas y cuya decisión de ejecución depende en la mayoría de ocasiones de los responsables políticos.
- **Controla la gestión del gobierno**, siempre que exista un seguimiento y "feed-back" de la ejecución de las decisiones tomadas.

---

<sup>156</sup> *Ibidem*, pág. 330.



Las características están relacionadas con las ventajas y límites de los presupuestos participativos, por lo tanto, su contenido surgirá nuevamente en dicho epígrafe.

Por nuestra parte, basándonos en el contenido de las definiciones ya comentadas y de los textos de diversos autores,<sup>157</sup> hemos querido contribuir a la conceptualización de los presupuestos participativos, elaborando una definición de lo que para nosotros entendemos, quizás de forma literaria o poética, que estos deberían de representar:

*“Un instrumento democrático de la participación ciudadana, que permite a los ciudadanos desempeñar el papel de actores “protagonistas” en la película de la democracia”.*

La realidad es que los presupuestos participativos en muchas de sus experiencias, se han convertido en un derecho político más para los ciudadanos, ya que *“(…) no hay dudas que los grupos y clases sociales consideran hoy la participación en el presupuesto participativo como un derecho inalienable”*.<sup>158</sup> Para poder ejercer y desarrollar cualquier derecho de los ciudadanos, se debe estimular la intención política para que se provean y doten recursos. Así, *“el hecho de invitar a los ciudadanos a participar en el debate de las opciones representa casi una necesidad fruto de la crisis del pensamiento y de la racionalidad única*. Por todo ello, se requieren respuestas distintas para abordar la creciente complejidad de las demandas sociales, para hacer frente

---

<sup>157</sup> A modo de ejemplo, podemos citar a LLAMAS SÁNCHEZ, F., «Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales»...*op. cit.*, pág. 329.

<sup>158</sup> RUIZ SÁNCHEZ, F., «Presupuesto participativo: dilemas y posibilidades de la gestión democrática»...*op. cit.*, pág. 247.

a la necesidad de continuos recortes en el gasto público (especialmente en los ámbitos de intervención más “sensibles”) y para devolver a los ciudadanos, como veíamos en el capítulo I, la confianza en la política.<sup>159</sup>

### **3.1.3.-MODELOS Y TIPOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS**

En primer lugar, debemos enfatizar que nuestro objeto de estudio no es realizar una clasificación de tipos o modelos de presupuestos participativos y asignación a la misma de cada una de las experiencias, labor que sería de gran complejidad y no aportaría una gran información, como consecuencia de la diversidad o heterogeneidad de características existentes dentro del elevado número de casos de presupuestos participativos. Pero si queremos, aprovechando los estudios realizados sobre la materia y antes de continuar avanzando, aportar una clasificación muy reducida de lo que los autores denominan “los seis tipos ideales de procedimiento”<sup>160</sup> y que nos permite ver sus principales características, sistemas y ámbitos de participación, así como un aspecto importante que se podrá complementar en el siguiente capítulo; su área geográfica de influencia. Los seis tipos ideales de procedimiento y que a continuación se explican son:

- I. Porto Alegre adaptado en Europa
- II. Participación de proximidad
- III. Consulta sobre finanzas públicas

---

<sup>159</sup> ALLEGRETTI, G ; HERZBERG, C., *El ‘retorno de las carabelas’...op. cit.*

<sup>160</sup> SINTOMER, Y; GANUZA, E., *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, Transnational Institute, 2011, pág. 43 y ss.

- IV. Mesa de negociación público-privada
- V. Fondos comunitarios en los barrios y a escala municipal
- VI. Participación de intereses organizados

### **I. Porto Alegre adaptado en Europa**

Como su nombre indica éste tipo se basa en las características de la experiencia originaria de Porto Alegre y se caracteriza por:

1. La utilización de asambleas temáticas y territoriales sin restricciones a la participación de los ciudadanos (autonomía de la sociedad civil) de forma individual, delegados que forman parte de los consejos participativos.
2. La discusión de las decisiones se refiere al capítulo de inversiones y se priorizan o jerarquizan las propuestas.
3. No participan las empresas.
4. El proceso participativo se realiza durante todo el año.
5. La deliberación y la decisión de los ciudadanos, permite que estos visualicen el resultado de sus decisiones, aunque existe una gran ausencia de la participación durante la ejecución de las mismas.
6. Con respecto a la modernización administrativa, éste tipo de presupuesto participativo no considera que la participación sea muy relevante para ella.

7. En este modelo o tipo, el movimiento asociativo se considera en un segundo plano, lo que disminuye el grado de legitimidad del mismo.

## **II. Participación de proximidad**

Éste modelo es un avance sobre la herramienta participativa de los fondos de barrio o los consejos de barrio, ampliándose a un nivel territorial superior. Sus principales características son;

1. La discusión en éste modelo no tiene capacidad de decisión y se orienta a proyectos concretos sin jerarquizar.
2. El procedimiento de las discusiones es informal y poco normalizado, escuchando las autoridades la opinión ciudadana.
3. Mediante la gestión de proximidad se permite que la participación contribuya a la modernización administrativa al nivel de barrio y en agregación a nivel municipal.

## **III. Consulta sobre finanzas públicas**

Éste procedimiento tiene menos rasgos comunes con la experiencia de Porto Alegre que el anterior. Se basa en la experiencia de reforma de la Administración Pública de Chirstchurch en Nueva Zelanda.

Las características de éste procedimiento son:

1. Al igual que en el enfoque de la nueva gestión pública, se persigue la transparencia administrativa en el ámbito del

municipio y por lo tanto, la modernización de la administración.

2. A diferencia de los anteriores modelos se centra en consultas sobre el presupuesto global del municipio y no en proyectos concretos, orientándose hacia la Planificación estratégica del municipio.
3. La forma de participación de la sociedad civil es que los ciudadanos participen de forma individual, por iniciativa propia o también mediante la elección por sorteo, no participándose a nivel de asociación. En estos procesos de participación se utilizan las nuevas tecnologías.
4. La normalización y formalización del modelo se ha conseguido gracias al esfuerzo de Fundaciones y redes alemanas.
5. El principal problema del modelo es que la Administración tiene muy “fagocitada” la participación, puesto que tiene un gran peso la tecnocracia.

#### **IV. Mesa de negociación público-privada**

Éste modelo se encuentra en un extremo totalmente diferente al de la experiencia de Porto Alegre, ya que tiene gran relevancia el sector privado (empresas, ONG’s y organizaciones internacionales), además de esto, sus principales características son:

1. El objetivo es distribuir las cantidades económicas provenientes del presupuesto municipal, empresas locales y organismos

internaciones, con la finalidad de financiar los proyectos propuestos por los ciudadanos. En éste punto, al introducir la financiación privada, se desvirtúan los presupuestos participativos, ya que estos se entienden o conciben con financiación pública.

2. Aunque no tiene que ver nada con el modelo de Porto Alegre, si se jerarquizan las propuestas y en base a esto, se discuten y deciden su ejecución por parte de los ciudadanos. Por lo tanto, se interrelacionan todas las partes interesadas (ciudadanos-sector privado).
3. Un problema importante del modelo es que al incorporar a las fuerzas económicas, la sociedad civil pierde poder frente a los proveedores de los fondos.

## **V. Fondos comunitarios en los barrios y a escala municipal**

Las principales características de éste modelo son:

1. Al igual que en el modelo o tipo de participación de proximidad, en éste modelo se produce un salto de la discusión y participación en el ámbito del barrio al nivel de municipio.
2. La financiación de las propuestas discutidas provienen del municipio o de programas nacionales, y se adscriben a los barrios de forma individual y paralelamente a nivel municipio. En el proceso participan las asociaciones, jerarquizándose las

propuestas y teniendo una participación activa en la ejecución de los mismos.

3. La participación del tejido asociativo, es a través del nombramiento de delegados, que forman un consejo a nivel municipal, por lo tanto, es una participación de estructura piramidal.

## **VI. Participación de intereses organizados**

Las características de éste último modelo son:

1. Al igual que en el modelo de mesas de negociación, participan diferentes agentes e instituciones, aunque en éste caso el papel principal lo tienen las autoridades locales y alrededor de estas, se encuentran el resto de grupos (asociaciones, sindicatos, sectores sociales, instituciones locales,...). Por lo tanto, los movimientos neocorporativistas ya comentados en el presente trabajo, al estudiar la obra de SCHIMITTER y O'DONNELL, tienen gran importancia.
2. Estamos ante un proceso informal en el cual se identifican las necesidades locales y se discuten y priorizan los grandes ejes de actuación. Siendo variable el poder o autonomía que la sociedad civil tiene en la participación, ya que puede ser meramente consultiva o decisional.
3. La gran ventaja del modelo es la amplitud de los grupos interesados y "asentados" en el tejido local, aunque esto es una

barrera para posibilitar la participación de forma individual y de los nuevos grupos que surjan.

Entre los seis modelos comentados, existen fórmulas híbridas y que comparten características de varios, sobre todo del modelo de referencia denominado en los estudios como “Porto Alegre en Europa”. En la tabla 4 se resumen las principales características de los modelos de presupuestos participativos, así como, su área geográfica de implantación.



**TABLA 4: CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS O TIPOS DE PROCEDIMIENTO  
PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS**

		Porto Alegre adaptado en Europa	Participación de proximidad	Consulta sobre finanzas públicas	Mesa de negociación público-privada	Fondos comunitarios en los barrios y a escala municipal	Participación de intereses organizados
<b>Procedimiento</b>		Procedimiento formalizado, utilizando asambleas temáticas y territoriales	Procedimiento de las discusiones es informal y poco normalizado, utilizando reuniones abiertas. Se pasa de la discusión en el barrio a la del nivel municipal	Procedimiento normalizado y formalizado, utilizando reuniones abiertas	Procedimiento estandarizado mediante mesas de negociación	Procedimiento normalizado. Se pasa de la discusión en el barrio a la del nivel municipal, mediante reuniones de diversos actores locales	Poco estandarizado
<b>Participan asociaciones</b>		No	No	No	No	Si	Si
<b>Ámbito de participación</b>	<b>Consultiva</b>	No	Si	Si	Si	Si	Si/No
	<b>Decisiones</b>	Si (Inversiones)	No	No, orientada a la Planificación Estratégica	Si	Si	Si/No
	<b>Ejecución</b>	No	No	No	Si	Si	No
<b>Jerarquización de propuestas</b>		Si	No	No, se discute el presupuesto total	Si	Si	Si
<b>Durante todo el año (ciclo participativo)</b>		Si	No	No	No	No	No
<b>La participación contribuye a la modernización administrativa</b>		No	No	Si	No	No	No
<b>Financiación privada</b>		No	No	No	Si	Si	Si
<b>Países o áreas de influencia</b>		España e Italia	Francia, Bélgica, Portugal e Italia	Alemania	Europa oriental (Polonia), países del tercer mundo	Gran Bretaña y el tercer mundo	Aconsejada para el Tercer Mundo

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información contenida en SINTOMER, Y; GANUZA, E., *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa.*

En el capítulo anterior del presente trabajo, hemos comentado la importancia que tiene la participación colectiva. Desde este punto de vista, algunos autores<sup>161</sup> clasifican los modelos en función del perfil de los actores que intervienen en el proceso. Dicha clasificación es la siguiente:

- **Modelo de base individual** directa y universal, en el que los ciudadanos tienen la “exclusividad” para relacionarse con la Administración, sin la necesidad de mediadores que intermedien como puedan ser los políticos, técnicos u organizaciones sociales. Éste modelo puede llevar a divergencias de las decisiones tomadas por los ciudadanos con las demandas del tejido asociativo.
- **Modelo de base asociativa**, donde la participación se articula exclusivamente a través de las asociaciones territoriales y sectoriales activas en el municipio. Al tratarse de un modelo que no es universal, la representatividad de los ciudadanos en la deliberación de propuestas, prioridades y toma de decisiones, es cuestionada en numerosas ocasiones.
- **Modelo de carácter mixto**, en éste modelo la participación individual y universal de los ciudadanos, se complementa mediante la implicación de las asociaciones, ya sea como

---

<sup>161</sup> GANUZA, E., *Tipología y modelos de presupuestos participativos en España*. IESA Workingpaper series Nº 13 IESA-CSIC, Córdoba, 2007, LÓPEZ, C., «Los presupuestos participativos: una respuesta colectiva para problemas comunes. La experiencia de Getafe», en *Documentación Social*, nº 159 octubre-diciembre, 2010, págs. 65-84. PARÉS, M., «Fortalezas y debilidades de las experiencias del presupuesto participativo en Barcelona (España)», en BRISEÑO, C. (coord.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia*, México, Instituto Electoral Congreso del Estado de Jalisco, 2011, págs. 85-94.

impulsores y diseñadores del proceso, intermediarios, asesores o el rol más activo, participantes.

### 3.1.4.-PROCEDIMIENTO DE IMPLANTACIÓN

Ya hemos visto que los modelos de presupuestos participativos son diversos, lo mismo ocurre con los procedimientos de implantación, en el cuál no hay una “receta” única en la que se combinen todos los ingredientes y se consiga el éxito, sino los procesos de implantación dependen y están determinados e influidos por las características intrínsecas que tenga la experiencia en cuestión. Así de forma genérica, a continuación enumeramos las cuatro principales fases que debería tener el cronograma de un procedimiento de implantación, sin que esto signifique que sean obligatorios o que no puedan ser complementados por otras actuaciones.

1. **Fase de inicio:** Es sin lugar a dudas, la más importante, puesto que sobre ella se articulan y sustentan el resto de fase y por consiguiente el éxito o fracaso de la experiencia. En esta fase se parte de una metodología previamente elaborada, los actores participantes (políticos, técnicos, expertos, organizaciones sociales) deliberan y modifican dicha metodología de forma que sea aprobada por los ciudadanos.

Esta fase de inicio se acompaña de una etapa formativa a los actores que vayan a participar en el proceso, de forma que les permita obtener las capacidades y conocimientos necesarios en materia presupuestaria y financiera.

Aunque no es un requisito imprescindible si es aconsejable la elaboración y aprobación por parte de todos los actores de un reglamento que contenga de forma clara y sencilla las normas que regirán durante el proceso.

2. **Fase de estructuración:** Se forman las asambleas ya sean territoriales o sectoriales/temáticas y se eligen de existir la figura, los delegados que representarán en las mismas a los ciudadanos. Por operatividad, esta representatividad mediante delegados puede tener diferentes niveles piramidales, en función del tamaño del municipio o ciudad.
3. **Fase de propuestas:** Los participantes en las asambleas realizan propuestas, y una vez valorada su viabilidad técnica y legal, se deliberan, priorizándose una vez que son aprobadas.

En esta misma fase se tiene que hacer partícipe al gobierno local, mediante el traslado a este de las propuestas aprobadas para su ejecución.

4. **Fase de feed-back y seguimiento:** Se evalúa el proceso y de cara al siguiente ciclo de los presupuestos participativos se incorporan mejoras en el reglamento. Al mismo tiempo se realiza un seguimiento de las propuestas aprobadas, para controlar el grado de ejecución por parte del gobierno local.

El proceso en su conjunto de cualquier presupuesto participativo, debe ser regido por unos principios básicos, tales como la distribución de

poder, la inclusión de los ciudadanos, la deliberación y decisión de propuestas que deberían ser vinculantes y uno de los más importantes, la posibilidad de controlar y evaluar la ejecución y el desarrollo de las propuestas aprobadas.

Aunque a lo largo de todo el proceso la comunicación es bidireccional (de arriba/abajo y de abajo/arriba), no es así en la fase de inicio. En la cual, no hemos comentado de donde surgen los presupuestos participativos, quizás en gran medida, por qué prácticamente en la totalidad de experiencias tanto en América Latina como en Europa, la experiencia de los presupuestos participativos ha surgido **«de arriba hacia abajo»** (“Top-down”), es decir, por intención política, aunque es cierto que no siempre tienen los mismos intereses, como por ejemplo, en el caso originario de Porto Alegre, donde existía como veremos en el siguiente capítulo un fuerte componente de reivindicación social.

Aunque la regla general, es la comentada en el párrafo anterior, podemos encontrar otros casos, muy interesantes en el que se rompe esta regla general, realizándose la implantación **«de abajo hacia arriba»** (“Bottom-up”). Por ejemplo, en la experiencia del consejo municipal metropolitano de Salford, en la zona de Manchester, Inglaterra, los presupuestos participativos surgieron como resultado de una operación promovida **«desde abajo»** por algunas organizaciones sociales que entraron en contacto directo –a través de Instituciones de Cooperación Internacional- con las experiencias brasileñas de democratización local.

El caso español, no “escapa” a la regla general de que los presupuestos participativos sean implantados mayoritariamente por parte de los respectivos gobiernos municipales. Así, casi en la totalidad de las experiencias, la iniciativa de ponerlas en marcha, parten del equipo de gobierno (concejales) o del propio alcalde (42 % de los casos). Como ejemplos atípicos de la tónica general, podemos mencionar la experiencia de Castellón, donde la iniciativa para implantar los presupuestos participativos partió de las asociaciones de vecinos. También en el caso de Ferrol, la iniciativa parte desde “abajo”, en este caso desde un foro cívico (formado por 80 personas) que participaban en la reforma del reglamento de participación ciudadano y entre sus demandas estaba la puesta en marcha de presupuestos participativos.<sup>162</sup>

Un caso muy interesante y que no está en la línea del funcionamiento general de puesta en marcha de los presupuestos participativos, es la experiencia del municipio de Pozuelo de Alarcón, gobernado por el Partido Popular. En esta experiencia, el Grupo Municipal Socialista de ese Ayuntamiento y que no gobierna el mismo, realiza desde el año 2004 una campaña de consulta<sup>163</sup> a los ciudadanos, denominada “campaña de presupuestos participativos”. El objetivo de ésta campaña es introducir como enmiendas a los presupuestos, las propuestas y sugerencias de los vecinos.

---

<sup>162</sup> PINEDA, C. y PIRES, V., « Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología»...OP. CIT., PÁGS. 67

<sup>163</sup> En la “Campaña de Presupuestos Participativos 2010” se enviaron a los domicilios de los vecinos, más de 13.000 cartas- encuestas, además de la realización de encuestas a pie de calle y entrevistas con diferentes colectivos de la ciudad.

### 3.1.5.-LOS E-PRESUPUESTOS

En las últimas dos décadas, las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) han tenido una gran influencia en nuestra actividad personal y profesional, sobre todo como consecuencia de internet. Los procesos democráticos no podían escapar a esta influencia tecnológica, dando lugar a la denominada “democracia electrónica” o “e-democracia” y cuya característica principal es la consecución de una mayor participación y deliberación de los ciudadanos.

Las TIC también han sido incorporadas a las prácticas de los presupuestos participativos tradicionales, dando lugar a los e-presupuestos, aunque en la incorporación de esta herramienta, en algunos casos la dimensión deliberativa se ha visto fagocitada y casi eliminada por la mera utilización como canal de información o de participación electoral, es decir, las herramientas de comunicación se han orientado más por ejemplo, a obtener información sobre las propuestas o a votar las mismas por internet, que a deliberar y discutir sobre ellas.

En Brasil, país originario de los presupuestos participativos tradicionales, encontramos algunos ejemplos de la incorporación de las TIC en sus procesos de implantación, como en el caso de la ciudad de Belo Horizonte, con una población de más de 2.000.000 de habitantes y que en el año 2006 puso en marcha a la vez que el proceso tradicional de presupuesto participativo, un presupuesto participativo electrónico o digital.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> PEIXOTO, T., «e-Participatory Budgeting: e-Democracy from theory to success? », En *E-Democracy Centre Papers*, 2008, Universidad de Zürich.

En esta experiencia se asignaron aproximadamente 43 millones de dólares al presupuesto participativo tradicional y 11 millones para el e-presupuesto. Los objetivos que el gobierno de Belo Horizonte perseguía con la incorporación de los e-presupuestos eran:

- Modernización de los presupuestos participativos
- Incremento de la participación de los ciudadanos
- Ampliación del alcance de las obras públicas sometidas a votación

El e-presupuesto de la ciudad de Belo Horizonte, para controlar los votos y por lo tanto la validez de la herramienta, permitía que los ciudadanos registrados como votantes electos, con independencia de la ubicación de su residencia en la ciudad, pudieran votar a través de internet una de las cuatro obras públicas que habían sido seleccionadas en cada uno de los nueve distritos de la ciudad. Por lo tanto, el procedimiento giraba en torno a la selección y votación de las obras públicas, para este sistema se necesita una plataforma electrónica que por un lado sea bilateral para que los ciudadanos consulten las propuestas y puedan preguntar y ser respondidos por los responsables y técnicos de la administración y que por otro, con el objetivo de no perder la característica deliberativa de los presupuestos participativos tradicionales, la plataforma tiene que ser multilateral permitiendo que los ciudadanos deliberen y discutan las propuestas entre ellos.

Como limitación a los e-presupuestos, podemos identificar el hecho de que los ciudadanos no dispongan de acceso a la herramienta o plataforma, al no disponer de conexión a internet, lo que se convierte automáticamente en



un coste y una limitación para participar. En el caso de Belo Horizonte, la “brecha digital” se salvo mediante la ubicación de 187 puntos de votación, colocados estratégicamente por toda la ciudad, complementados por una unidad móvil e itinerante por toda la ciudad.

De los objetivos perseguidos, realmente difícil de conseguir era el incremento de la participación ciudadana. Frente a los presupuestos participativos tradicionales, la incorporación de Internet, permite un ahorro directo de los costes de participar (ejemplo, gastos de desplazamiento de los participantes), pero también abre los tiempos y plazos de participación (en el caso de Belo Horizonte, las propuestas se pudieron votar durante 42 días), no limitándose a un día y hora concreta de votación. Por todo ello, en el caso de Belo Horizonte se experimento un incremento de la participación, pasando de un participación tradicional en torno al 1,5 % de los ciudadanos electos, a aproximadamente 173.000 votantes a través de la plataforma de votación, lo que significo un nivel de participación cercano al 10 %.

En Europa podemos encontrar otros ejemplos de e-presupuestos, cómo es el caso en Colonia<sup>165</sup> en Alemania. En éste municipio, en el año 2007, se implanto el presupuesto participativo on-line, organizándose mediante blogs los debates y priorización de las propuestas. En esta experiencia, se recibieron aproximadamente 5.000 propuestas que se agruparon en tres

---

<sup>165</sup> SINTOMER, Y; HERZBERG, C; RÖCHE, A., «Learning from the south: participatory budgeting worldwide-an invitation», en *Service Agency Communities in One World*, 2010, pág. 39.

áreas, zonas verdes, carreteras y calles y deportes, publicándose en una web todas las propuestas, así como sus comentarios.

La experiencia de Colonia estaba más orientada a la consulta y deliberación que a la votación. En esta misma línea, podemos encontrar en España, la experiencia de Sevilla. En esta ciudad, se permite la presentación de propuestas mediante vía telemática, pero no en cualquier momento del año, sino que el periodo se encuentra limitado temporalmente. Las propuestas recibidas, se presentan y votan en las asambleas presenciales.<sup>166</sup>

En contraposición con los casos de Colonia y Sevilla, se encuentra la experiencia del Estado Federal Australiano de Nueva Gales del Sur, donde el gobierno ha destinado aproximadamente 22 millones de euros para apoyar el estímulo del empleo local, así como, la mejora de las instalaciones comunitarias de los diferentes distritos. Esta experiencia es distinta a la de Colonia y Sevilla. Puesto que por un lado los grupos de la comunidad presenten las solicitudes de obtención de financiación para proyectos dirigidos a la mejora de la infraestructura local y la creación de empleo del distrito y por otro, los ciudadanos del distrito deciden colectivamente a través de Internet la asignación de los fondos a las diferentes propuestas.<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> Vid. Ayuntamiento de Sevilla:

<http://www.sevilla.org/presupuestosparticipativos/antesPropuesta.do>

<sup>167</sup> SINTOMER, Y; HERZBERG, C; RÖCHE, A., «Learning from the south: participatory budgeting worldwide-an invitation», en *Service Agency Communities in One World*, 2010, pág. 61.

### 3.1.6.-LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL ÁMBITO LOCAL

A lo largo del presente trabajo, hemos visto la importancia y remarcación que varios organismos internacionales realizan sobre la necesidad que tiene una mayor participación de los ciudadanos en las Administraciones Públicas, con el objetivo de paliar las crisis democráticas y de representatividad existentes. En esta línea, en España en el año 2003, se acometió una reforma del marco jurídico regulador, con el objetivo de modernizar la Administración local y hacerla más participe para los ciudadanos. Pero, ¿por qué sólo se potencia la participación de los ciudadanos en el ámbito local? y en concreto a través de los presupuestos participativos.

No es tarea fácil encontrar una respuesta a la pregunta formulada, puesto que en nuestra opinión, tiene varias dimensiones tanto de tipo organizativo y de gestión, como de rédito político.

Lo que es cierto es que desde el punto de vista del ciudadano “de a pie” la Administración es un gran “elefante” alejado de los problemas cotidianos.<sup>168</sup> Este exceso de “espacio” entre los administrados y administradores, hay que unirlo con un sentimiento de «ciudadanía anónima» en la que el ciudadano se convierte para la Administración en un mero número identificativo. El resultado del sumatorio es que los ciudadanos tengan “la percepción del “*alejamiento*” de los representantes

---

<sup>168</sup> GANUZA FERNÁNDEZ, E., «Democracia y nuevos horizontes: emergencia y límites de los Presupuestos Participativos en España», en *Acciones e Investigaciones Sociales*, 2005, nº 20, pág. 15.

políticos de las preocupaciones y deseos políticos de los representados (...)"'.<sup>169</sup>

Lo ideal sería una participación en todos los niveles de la Administración pero operativamente esto es muy complejo, ya que no es factible conocer la voluntad de todos los ciudadanos y consultarlos para todas las decisiones públicas que se toman en la ejecución administrativa del día a día.

Como se ha recogido en numerosos trabajos, el ámbito local es el contexto más idóneo para implementar los presupuestos participativos. En la línea de esta idea, algunos autores afirman que, *"la ciudad es el territorio de la ciudadanía, donde el poder estatal está más próximo a las personas y donde los mecanismos de participación pueden ser más directos para resolver los crecientes problemas y mejorar la calidad de vida de la población"*.<sup>170</sup>

En esta misma línea, encontramos un fragmento del Preámbulo de la "Carta de Vitoria" que define a la perfección la justificación de que por un motivo de proximidad, la participación se materializa más fácilmente en el ámbito local.<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> ABASCAL, G...*op. cit.*, pág. 7.

<sup>170</sup> LLAMAS SÁNCHEZ, F., «Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales»...*op. cit.*, pág. 326.

<sup>171</sup> Con ocasión del 25 aniversario de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en el 2004, se formularon una serie de retos para el municipalismo, este municipalismo del siglo XXI, resumidos en la denominada Carta o Decálogo de Vitoria: competencias, modelo de financiación, modernización y calidad en la función pública local, gobernanza y relaciones intergubernamentales, además de entre otros temas, la posición institucional de la FEMP.

*“Es en nuestros pueblos y ciudades donde las decisiones políticas se viven con cercanía, como la forma más directa y próxima del derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos.*

*Son los Gobiernos Locales, esencialmente, los que hacen visible la descentralización del poder, donde los principios democráticos hacen permeable y cercana a los ciudadanos el valor de la soberanía que depositan en sus Instituciones.”*

Desde el punto de vista de la eficiencia y ante un entorno global, como el actual, tenemos que considerar también la flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades de los ciudadanos que proporciona el nivel “micro” de la Administración. En este contexto, *“la esfera de lo local, por su capacidad de adaptación e innovación (...), constituye el marco idóneo para la construcción de nuevos modelos instituyentes que generen nuevas lógicas, y el motor de este proceso no puede ser otro que la propia ciudadanía; los individuos constituidos como actor social con capacidad para participar en el desarrollo de su entorno”*.<sup>172</sup>

Pero no todo son ventajas y facilidades, la Administración Local es el nivel de la Administración donde existe una mayor relación administrativa con los ciudadanos, lo que en ocasiones se convierte en un elemento de “fricción”, es decir, de conflicto y disociación entre ciudadanos y Administración. Lo que hay que perseguir, es convertir este punto débil en una fortaleza y por ende aprovecharse de ella. En este sentido, los Presupuestos Participativos *“(...) han tenido su mayor expresión en el espacio de lo local, por ser este el primer lugar donde estallan los conflictos y por ser este el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de*

---

<sup>172</sup> FRANCÉS GARCÍA, FJ; GARCÍA GARCÍA, JT., *La participación instituyente en el marco...* op. cit., pág. 2.

*participación ciudadana y democracia participativa por una lógica de escala y proximidad de gobierno (...)*.<sup>173</sup>

Otro factor que facilita el desarrollo de los presupuestos participativos en los municipios, es el ya comentado asociacionismo, puesto que, la participación de los actores sociales, puede ser mediante una participación individual o asociativa. Precisamente es en la esfera local, donde se encuentra una mayor densidad de tejido asociativo o asociaciones libres y voluntarias de ciudadanos, *“al que a veces también se le llama «tercer sector», por ser el mediador entre gobernantes y gobernados y ser independiente tanto del mercado (relaciones asociativas con ánimo de lucro) como del Estado (...)*”.<sup>174</sup> Por lo tanto, como ya hemos comentado en el presente capítulo, la existencia de un tejido de células asociativas favorece el debate y la participación en el entorno local.

Por último, y desafortunadamente en ocasiones los presupuestos participativos, se distorsionan siendo un instrumento clientelar y de rédito político de los gobernantes locales. Esto responde a que debido a la ya comentada proximidad o cercanía existente en este nivel de los ciudadanos con los políticos, estos últimos utilizan los presupuestos participativos como instrumento electoral, incluyéndolos en sus programas electorales o

---

<sup>173</sup> LLAMAS SÁNCHEZ, F., «Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales»...*op. cit.*, pág 327.

<sup>174</sup> GIL CALVO, E., «El capital social, motor de la participación ciudadana», en *Jornadas: “Cómo construir una ciudad participativa”* celebradas en Málaga del 5 al 7 de octubre de 2005, Federación española de municipios y provincias. Acción formativa, pág. 2.

poniéndolos en marcha con carácter previo a una elecciones, de forma que en definitiva, obtienen un rédito de ello.

### **3.1.7.-OTRAS EXPERIENCIAS FUERA DEL ÁMBITO LOCAL: EDUCACIÓN Y SANIDAD**

Como hemos recogido en el epígrafe anterior, las experiencias de los presupuestos participativos se circunscriben prácticamente al ámbito de la gestión local. Pero también a nivel internacional podemos encontrar aunque no de forma muy numerosa, otras áreas de la administración en las que los ciudadanos participan a través de los presupuestos participativos. Estas áreas son la educación tanto en sus niveles medios como superior (Universidad) y la sanidad.

En el ámbito de la educación se recoge la experiencia canadiense, donde a través de la Organización Nacional CIVIX<sup>175</sup>, se realiza una consulta a los estudiantes sobre el presupuesto del año siguiente de gastos e ingresos del gobierno, lo que a la vez permite que los estudiantes adquieran una formación y educación sobre los presupuestos y el gobierno, a la vez que se desarrolla la importancia que tiene la participación ciudadana. Ejemplo de estas prácticas canadienses, es la posibilidad que la provincia más poblada de Canadá, Ontario, ofreció en el año 2012 a sus estudiantes para participar a través de una plataforma on-line<sup>176</sup> en la consulta sobre el presupuesto estudiantil.

---

<sup>175</sup> Vid. <http://civix.ca/main/>

<sup>176</sup> Vid. <http://osbc.civix.ca/>

En los años 2012 y 2013 se realizó la primera encuesta estudiantil<sup>177</sup> para opinar sobre el presupuesto federal y las prioridades fiscales de Canadá, sirviendo los resultados para asesorar al Ministro de Finanzas. Aproximadamente 5000 estudiantes de secundaria, de más de 200 escuelas participaron en esta experiencia.

Aunque en Canadá la experiencia de los presupuestos participativos en la escuela es promovida mayoritariamente por la Organización CIVIX, también se pueden encontrar otros casos de manera autónoma, como el de “Ridgeview School” en Vancouver.<sup>178</sup>

En el año 2005, a través del presupuesto participativo se permitió la participación de los estudiantes (380) de la escuela pública de “Ridgeview”. En su inicio la experiencia tuvo ciertas reticencias, puesto que en el año 2004 un estudiante graduado y profesor a tiempo parcial, propuso la implantación de los presupuestos participativos. La respuesta del Director a la idea fue una negativa, ya que argumentaba que los estudiantes no podían tener derecho a decidir sobre los fondos de los presupuestos de la escuela. Sin embargo, el Consejo Asesor de Padres, acordó destinar 2000 Dólares canadienses (el 10 % de su presupuesto) para que los estudiantes decidieran su destino. Finalmente se decidió asignar la cuantía disponible a la creación

---

<sup>177</sup> Vid <http://www.civix.ca/sbc/consult/>

<sup>178</sup> Documento «Participatory Budgeting in Canada», de Public Services & Democracy. Elaborado a partir de CHAVEZ, D; BRAATHEN, E., en *Progressive Cities*, Vid [http://www.tni.org/archives/newpol-docs\\_pbcanada#5](http://www.tni.org/archives/newpol-docs_pbcanada#5)



de una tienda en la escuela, con el objeto de que generara recursos para destinar a otros proyectos.

Otro ejemplo de presupuesto participativo en el ámbito de la educación es el realizado en 93 escuelas francesas de la región metropolitana de Poitou-Charentes.<sup>179</sup> En esta experiencia los participantes deciden anualmente el destino de 10 millones de euros, lo que representa aproximadamente un 9 % del presupuesto total. El procedimiento se inicia en noviembre/diciembre, explicando el funcionamiento de los presupuestos participativos. Posteriormente se forman los grupos de trabajo y se diseñan proyectos de mejora del día a día de la vida en la escuela, la cuantificación económica de estos proyectos no puede superar los 150.000 euros. Los representantes de cada grupo de trabajo presentan y defienden sus proyectos en asambleas. Finalmente y una vez priorizadas las propuestas, éstas se someten a un proceso de votación en el que cada participante puede votar 10 propuestas, elevándose al gobierno regional las más votadas para su ejecución.

En el ámbito de la educación superior, también podemos encontrar experiencias de presupuestos participativos. En el año 2003 la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, decidió abrir e incorporar a sus aproximadamente 30.000 estudiantes en la toma de decisiones de la gestión de los recursos, democratizando por lo tanto la gestión. Para ello se permitió decidir y priorizar sobre un 20 % del

---

<sup>179</sup> SINTOMER, Y; HERZBERG, C; RÖCHE, A., «Learning from the south: participatory budgeting worldwide-an invitation», en *Service Agency Communities in One World*, 2010, pág. 41.

presupuesto total de la Facultad (250.000 \$). El proceso duro dos meses (septiembre y octubre) y participando 2.500 estudiantes, los cuales priorizaron y articularon 40 proyectos.

Otro ejemplo de presupuesto participativo en una Universidad, y que a la vez se trata del primer proceso de presupuesto participativo en una Universidad de Estados Unidos, es el de “Brooklyn College”. En este centro desde el año 2012 se decidió destinar el 10 % del presupuesto para que fuera debatido y votado por los estudiantes. Uno de los argumentos de los Órganos de Gobierno, a la hora de tomar la decisión de implantar los presupuestos participativos, fue que como consecuencia de que los recortes de fondos públicos amenazan cada vez más las Universidades de América del Norte, el objetivo era implantar una fórmula mediante la cual los estudiantes tomaran sus propias decisiones sobre el presupuesto. En este proceso los estudiantes trabajaron conjuntamente con representantes de la administración, gobierno estudiantil y docente, con el objetivo de asegurar la viabilidad financiera, técnica y legal de las propuestas. Un dato importante de la experiencia, es que con el objetivo de mejorar y beneficiar a todos los estudiantes y no de forma específica a determinados colectivos o grupos, las propuestas tenían la limitación de que debían ser infraestructuras destinadas al conjunto de la comunidad.<sup>180</sup>

Más reciente es la experiencia de la Universidad de Palo Alto en Texas, donde se han destinado 25.000 \$ a presupuestos participativos, para

---

<sup>180</sup> Vid. Participatory Budgeting Project: <http://www.participatorybudgeting.org/new-york/launching-the-first-university-pb-in-the-us/>

proyectos que se pondrán en marcha en la primavera de 2014. En este caso, son los profesores y el personal de administración, los que proponen y votan los proyectos que más benefician a la comunidad universitaria. El modelo de presupuestos participativos de éste centro, plantea cuatro cuestiones a la hora de realizar una propuesta, ¿dónde se realizará o ejecutará? ¿quién se beneficiará? ¿cómo será ese beneficio? ¿será sostenible en el futuro?.<sup>181</sup>

En nuestro país, otra de las áreas fuera del ámbito local donde la participación ciudadana ha derivado en la utilización de presupuestos participativos, ha sido en la Sanidad. El principal ejemplo de esto se ha desarrollado en la Comunidad de Castilla-La Mancha, donde se puso en marcha el Plan de Salud de Castilla-La Mancha (2001-2010), basado en un modelo en que los ciudadanos y los usuarios sean el centro de atención del sistema sanitario público y que persigue los siguientes objetivos:<sup>182</sup>

- Intervenir en la participación y garantías de los ciudadanos, incrementando su participación efectiva en el sistema sanitario público. Para ello se creó el Consejo de Salud.

---

<sup>181</sup> Vid. Palo Alto College: <http://pacpr.wordpress.com/2013/09/17/get-involved-with-participatory-budgeting/>

<sup>182</sup> J.M BLEDA, JM; SANTOS, A; FERNÁNDEZ, C., «Diseño de un modelo de participación ciudadana en salud en la Comunidad de Castilla-La Mancha e implementación del mismo en el Área de Salud de Puertollano (2005-2008)», en *Revista de Administración Sanitaria Siglo XXI*, Vol 06, Núm 04, Octubre 2008. Vid. <http://zl.elsevier.es/es/revista/revista-administracion-sanitaria-siglo-xxi-261/dise%C3%B1o-un-modelo-participacion-ciudadana-salud-comunidad-13131438-originales-2008>

- Potenciar la capacidad de decisión de los ciudadanos en su relación con el sistema sanitario, mediante la implantación del derecho a la segunda opinión médica, o la libre elección de centro y facultativo.

En el modelo de Castilla-La Mancha se creó el *Foro participativo de salud de área*. Este Foro integrado por representantes de la Administración y los ciudadanos, era un órgano de participación directa y se basa principalmente en el movimiento asociativo (asociaciones ciudadanos y asociaciones de pacientes). Lo realmente interesante para el contenido de nuestro trabajo, es que la finalidad de los Foros de participación, es deliberar, planificar y elaborar propuestas ciudadanas para el presupuesto participativo, propuestas que se defienden ante otro órgano del modelo, el consejo de participación y administración de área, órgano que debate y prioriza las propuestas. La temática a la que se dirigían las propuestas presupuestarias era Atención Primaria, Atención Especializada, acciones públicas relativas a la salud, epidemiología y promoción de la salud, sanidad ambiental e higiene de los alimentos e inspección y calidad sanitaria. Finalmente las propuestas se aprobaban por el gerente del área y las trasladaba a la Consejería de Sanidad para ser incorporadas en la propuesta de presupuesto anual.

La puesta en práctica del modelo de participación ciudadana se llevo a cabo en el año 2008 en el área de salud de Puertollano<sup>183</sup> (Ciudad Real), las

---

<sup>183</sup> El área de salud de Puertollano está formada por un hospital general y 8 zonas básicas de salud (Almadén, Argamasilla de Calatrava, Almodóvar del Campo, Fuencaliente, Puertollano [tres centros] y Solana del Pino) en 16 municipios, que atienden a una población de más 81.000 habitantes.

razones que influyeron para seleccionar éste área, fue por una parte una razón de gestión integral de los dos niveles de asistencia primaria y especializada y por otro, la importancia que tenía en la región el movimiento social participativo, donde se censaban más de 600 organizaciones de diferentes temáticas o áreas como culturales, deportivas, educativas, sanitarias, vecinales, consumidores,...

Para participar en el *Foro Participativo de Salud del área* se acreditaron 43 asociaciones. Se presentaron propuestas tanto por parte de las asociaciones acreditadas como de participantes a título individual que utilizaron para ello el Foro virtual<sup>184</sup> creado en la web de la Gerencia. Finalmente se presentaron 78 propuestas de las cuales fueron aprobadas 27 y remitidas al Consejo de Participación y Administración del Área, el cual selecciono 11 y las remitió al Gerente del SESCAM (Servicio de Salud de Castilla-La Mancha) para su negociación en el Contrato de Gestión anual.

En la experiencia del siguiente año, 2009, se incremento la participación asociativa a 58 asociaciones acreditadas, y también el número de propuestas planteadas, hasta la cifra de 118, de las cuales fueron seleccionadas 37.<sup>185</sup>

El modelo implementado en Puertollano, tuvo una buena acogida por la implicación de todos los agentes. Así las asociaciones de la región tuvieron

---

<sup>184</sup> Vid., <http://www.gapllano.es/pciudadana/index.html>

<sup>185</sup> PINEDA NEBOT, C; CHAO PÉREZ, L., «Los nuevos mecanismos de participación ciudadana en políticas de salud y su contribución a la igualdad y la equidad», *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012.

una buena respuesta ante la experiencia, el apoyo de los técnicos del SESCOAM, la gerencia del área de salud y por último, los agentes políticos de la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla-La Mancha.

Después de la experiencia de Puertollano, otras Comunidades Autónomas, han puesto en marcha actuaciones de propuesta de revisión de sus modelos sanitarios, persiguiendo un mayor componente de participación. Ejemplos de esto son la Comunidad de Aragón, en 2009 al presentar un borrador de propuesta de modelo. Dos años después la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios de Asturias presenta un modelo sanitario en el que se persigue la participación de los ciudadanos, a través de la intervención de la población en todas las fases de diagnóstico, planificación, ejecución, control y evaluación. La Generalitat de Cataluña no a través de sus Instituciones de gestión sanitaria, sino de la Dirección General de Participación Ciudadana como punto de partida, organizo en el año 2010 una Jornada sobre la forma de mejorar la calidad democrática en el ámbito de la salud y los servicios sanitarios.<sup>186</sup>

### **3.1.8.-ENCUENTROS INTERNACIONALES E INFORMACIÓN EN REDES SOCIALES**

Ya hemos comentado que los presupuestos participativos son una realidad, pero para que esta realidad se consolide y podamos hablar en las próximas décadas de pasado, presente y futuro de los presupuestos

---

<sup>186</sup> PINEDA NEBOT, C; CHAO PÉREZ, L., «Los nuevos mecanismos de participación ciudadana en políticas de salud y su contribución a la igualdad y la equidad», *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012.

participativos, es necesaria que se retroalimente de una evaluación y formación constante. Por todo esto, y aunque son otras muchas las jornadas y conferencias que se realizan a nivel internacional, se hace obligatorio, aunque sólo se orientan a América del Norte, que resaltemos las que se organizan por la Organización sin Ánimo de Lucro, "Proyecto de Presupuesto Participativo" (Participatory Budgeting Project-PBP).<sup>187</sup> Este Proyecto surgió en el año 2005 a partir del Foro Social Mundial celebrado en Porto Alegre (Brasil) y es el resultado de una colaboración informal entre activistas de los presupuestos participativos e investigadores de E.E.U.U. y Canadá.

En el año 2012, la ONG celebró la I Conferencia Internacional de Presupuestos Participativos en Estados Unidos y Canadá. Este primer encuentro se desarrolló en la ciudad de Nueva York, los días 30 y 31 de marzo. La II Conferencia se ha celebrado los días 3, 4 y 5 de mayo en la ciudad de Chicago.<sup>188</sup>

Los lugares elegidos para celebrar estas conferencias, no son aleatorios sino que responden a ciudades que se encuentran en sus primeras fases de implantación de los presupuestos participativos, por lo que estas actuaciones sin lugar a dudas, ayudan a la consolidación de las experiencias en estas ciudades.

La temática de las conferencias está orientada a conocer el estado de desarrollo de los presupuestos participativos en América del Norte, cómo

---

<sup>187</sup> Vid. Participatory Budgeting Project (<http://www.participatorybudgeting.org/>)

<sup>188</sup> Vid. Building a democratic City (<http://pbconference.wordpress.com/about/past-conferences/>).

son éstos tenidos en cuenta o excluidos a la hora de realizar la planificación política y quizás lo más importante, cómo pueden beneficiarse las experiencias de E.E.U.U. y Canadá de otras experiencias internacionales y a la vez convertirse en casos de influencia a nivel internacional. Las sesiones de las conferencias duran aproximadamente 1,5 horas, y se organizan a través de mesas redondas, talleres, presentaciones de otras experiencias y videos explicativos y demostrativos.

La labor de difusión y comunicación que realiza el “Proyecto de Presupuesto Participativo” va más allá de las conferencias internacionales de carácter anual, puesto que también se encuentra presente y activo a lo largo de todo el año, en las redes sociales, donde a través de su perfil de Facebook<sup>189</sup> tiene más de 1.700 seguidores, permitiendo tener a nivel internacional una comunicación fluida de información de diferentes experiencias.

---

<sup>189</sup> VID. *THE PARTICIPATORY BUDGETING PROJECT* (<http://www.participatorybudgeting.org/>).



## **3.2.-VENTAJAS Y LÍMITES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS**

### **3.2.1.-VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS**

A partir de las experiencias de presupuestos participativos de las últimas tres décadas, se han observado principalmente cuatro efectos positivos o ventajas:<sup>190</sup>

**1.-Aumentan la transparencia** en el uso de los recursos públicos. Esto está muy relacionado con el problema de la corrupción de los gobernantes. Estudios de la Organización Transparencia Internacional, demuestran que los municipios de América Latina donde se implantaron los presupuestos participativos, tenían menores índices de corrupción que el resto de municipios.

**2.-Reducen el clientelismo**, es decir, determinados grupos de la sociedad civil, no son favorecidos por las decisiones de los gobernantes, puesto que en las experiencias que no son meramente consultivas, el debate y las deliberaciones de las propuestas se realiza en procesos públicos de carácter horizontal, donde los ciudadanos contribuyen y deciden de igual a igual, frente a los intercambios clientelares de intercambio entre los políticos y los electores.

---

<sup>190</sup> SINTOMER, Y; HERZBERG, C; RÖCHE, A., «Learning from the south: participatory budgeting worldwide-an invitation», en *Service Agency Communities in One World*, 2010, págs. 30 y 31.

**3.-Redistribuyen la riqueza.** Diferentes estudios científicos resaltan esta característica, sobre todo con ejemplos concretos, como el caso de Porto Alegre, donde en los barrios pobres recibieron una mayor inversión en los presupuestos participativos, lo que propicio realizar grandes avances en materia de vivienda, pavimentación, saneamiento básico, regulación del uso de la tierra o en educación.

**4.-Modernizan y hacen más eficientes las Administraciones Públicas.** Ambos conceptos están relacionados entre si y se refuerzan mutuamente, mediante los presupuestos participativos, ya que el uso de este instrumento “obliga” a una modernización de la Administración, la cual tiende a ser más eficiente.

Estas cuatro principales ventajas, pueden ser completadas con una lista más amplia de ventajas relacionadas y que se ilustran en la siguiente figura.

**FIGURA 3: PRINCIPALES VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de CHAVES TEIXEIRA; DO CARMO ALBUQUERQUE.<sup>191</sup>

---

<sup>191</sup> CHAVES TEIXEIRA, AC; DO CARMO ALBUQUERQUE, M., «Presupuesto participativo: democratización de la gestión pública y control social», en *Fórum Nacional de Participação Popular*, pág. 5.

### 3.2.2.-LÍMITES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

No todo son facilidades y ventajas en los Presupuestos Participativos, sino que en su implantación, estos también se encuentran con barreras u obstáculos. A continuación se recogen las principales barreras en la implantación de esta herramienta:

**1.-Ausencia de concienciación ciudadana.** La principal barrera, de los presupuestos participativos, es quizás que los ciudadanos consideren que se trata de una **participación en «minúsculas»**, donde se tomen decisiones de poca importancia o, lo peor de todo, que no se lleven a cabo las decisiones tomadas.

En este caso, los Presupuestos Participativos son un mero instrumento de marketing electoral o simplemente una «moda de gestión». En este sentido, DE LA RIVA, desarrolla este aspecto del siguiente modo: *“La ciudadanía es muy escéptica y está muy quemada de pasadas y fallidas experiencias en las que se la invitó a participar, a opinar, a implicarse... y luego recibió una sonora pedorreta en las mismas narices. Ahora no va a serle fácil arrancarla del televisor y de la basura rosa. Harán falta muchas campañas y, sobre todo, muchos buenos ejemplos por parte de las instituciones para convencerles de la sinceridad de sus intenciones”*.<sup>192</sup>

Lo cierto, es que la participación ciudadana en los asuntos públicos, no es una moda de gestión actual. Ya en la Grecia clásica, con un Estado

---

<sup>192</sup> DE LA RIVA, F., «Presupuestos participativos», en [www.crac.redasociativa.org](http://www.crac.redasociativa.org), 15-12-2003.

caracterizado por unas actividades o servicios muy específicos (básicamente la salvaguarda de la seguridad y la justicia de sus ciudadanos). El pueblo, aleatoriamente, participaba de forma activa en la toma de decisiones políticas de las magistraturas públicas. Como varios autores han puesto de manifiesto, este gobierno, del *demos*, no surgía de forma improvisada sino que necesitaba de unos “ingredientes” previos de concienciación y educación ciudadana.<sup>193</sup> En este sentido, los presupuestos participativos, no escapan a esta necesidad de concienciación y educación ciudadana, convirtiéndose la **ausencia de concienciación** en una barrera a los mismos.

**2.-Reticencia de los políticos y funcionarios.** Otra de las dificultades con las que se encuentran los Presupuestos Participativos, es la resistencia o reticencia de los políticos y los funcionarios, pues se trata de un planteamiento, como han recogido SARTORI y otros autores, de falta de capacitación de los ciudadanos para ejercer el poder político: *“Las iniciativas que van más allá, como involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones o incluso delegar la ejecución de determinadas tareas en ellos, son en general consideradas como altamente sospechosas, tanto por los cargos electos como por los funcionarios. Los políticos electos creen que conocen qué es lo mejor para el ciudadano. Seguramente, continúan argumentando, no les hubieran elegido si esto no fuera cierto. Los funcionarios también tienden a pensar que tienen mejor conocimiento experto que los ciudadanos ordinarios, quienes no pueden ver más allá*

---

<sup>193</sup> BRUGUÉ, Q; FONT, J; GOMÀ, R., *Participación y democracia: asociaciones y poder local*, Universitat Autònoma de Barcelona. Ponencias Federación Española de Municipios y Provincias. Acción Formativa: *“Cómo construir una ciudad participativa”*, Málaga, 5 a 7 de octubre de 2005. *“En segundo lugar, más recientemente, aunque los argumentos se puedan remontar a la Grecia clásica, algunos justifican la participación ciudadana por su capacidad para educar y concienciar a la ciudadanía”*.

*de su interés privado y, en cualquier caso, carecen de la competencia profesional adecuada”.*<sup>194</sup>

*“(…) como señala PINDADO: “El miedo a la participación ciudadana, es en el fondo, el miedo a la ciudadanía y a sentir desdibujado el rol del gobernante”.*

**3.-Desconfianza.** Seguramente, es el elemento más grave que está presente en la acción de algunos gobernantes. Así se desconfía de la gente y de su capacidad para entender discursos, formarse una opinión seria o mantener una línea crítica en la organización y el debate.<sup>195</sup>

Por lo tanto, en estas tres primeras barreras, nos encontramos ante el **conflicto de las tres culturas: la de gestión, la económica y la política**, o como algunos autores han manifestado la dimensión de Gestión, Social (económica) y Política.<sup>196</sup> En resumen nos encontramos, una resistencia por parte de la burocracia pública a la participación ciudadana, ya que consideran que se retrasa la toma de decisiones o se paraliza la gestión del

---

<sup>194</sup> LÖFFLER, E., «Experiencias internacionales de participación ciudadana en Europa», en *Primer congreso internacional de Democracia Participativa de la Ciudad de Madrid*, celebrado los días 1, 2 y 3 de Diciembre de 2004, pág. 1

<sup>195</sup> PINDADO, F., «Algunas notas para el debate sobre: “La política, la participación y la ética”», en *Jornadas de participación en el marco de la red estatal por los presupuestos participativos*, Córdoba, Abril 2009, pág. 7,

(<http://www.jornadaspresupuestosparticipativoscordoba09.com/upload>).

<sup>196</sup> LLAMAS SÁNCHEZ, F., «Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales»...*op. cit.*, pág. 335.

gobierno en una palabra miedo a «la invasión» del ciudadano o ciudadana en lo que se considera dominio patrimonial.<sup>197</sup>

**4.-Desigualdad de conocimientos.** No tenemos que obviar la supremacía de conocimientos que tienen los funcionarios, como especialistas, sobre los ciudadanos y que hace que estos últimos sean en ocasiones dominados en los procesos participativos. A este respecto, *“Julio Alguacil recuperando las propuestas de Habermas (1987), habla de que “el conocimiento compartimentado implica el dominio del especialista sobre el no especialista”; además provoca un empobrecimiento en la capacidad creativa y un aumento de la dependencia en tanto en cuanto dificulta la posibilidad de entender la totalidad de la sociedad”*.<sup>198</sup>

**5.-Decisiones a corto plazo.** El horizonte temporal del corto plazo de las decisiones objeto de los Presupuestos Participativos, puede suponer una barrera para esta herramienta de gestión, es decir, los gobernantes tienen que permitir participar con decisiones que influyen en la planificación a largo plazo, evitando centrarse en las decisiones rutinarias o diarias:

*“Por otra parte, aunque siga siendo un importante instrumento de gestión, es necesario que tenga una trascendencia mayor que las simples demandas de reproducción inmediata de la vida. Hay que proponerse a un tiempo más largo, a ser efectivamente el momento de concepción de un proyecto de futuro para que tenga efectividad como instrumento de gestión. Lo que está en el plano de la simple*

---

<sup>197</sup> PINDADO, F «Algunas notas para el debate sobre: “La política, la participación y la ética”»...op. cit., pág 6.

<sup>198</sup> ROSA, M; ENCINA, J., *Democracias participativas desde las praxis*...op. cit., pág. 7.

*reproducción de la vida, se encuentra en un plan demasiado banal, que es visto mucho más desde el punto de vista individual que colectivo”.*<sup>199</sup>

**6.-La participación por intereses propios.** En la primera parte del presente capítulo, veíamos la importancia que tiene la colectividad en la democracia participativa y como influía en la consecución a través de la cooperación y colaboración en la consecución del interés público. Esto no siempre es así, pues cómo bien señalan algunos autores la participación individual o colectiva que se basa en la consecución de intereses individuales, debe ser considerada como un «parasito» de los Presupuestos Participativos. ARANGUREN denomina este aspecto como la *“Participación de uno en uno. El ejemplo del voluntariado es claro. Para muchos se trata de la expresión de un tipo de participación que nace no del interés hacia lo público, sino del interés hacia uno mismo, verificado en motivaciones bien expresivas o bien utilitaristas, que rompen la concepción de la acción colectiva. Este hecho va ligado al débil sentido del nosotros que estamos construyendo. En general, poseemos una concepción del nosotros excesivamente estrecha; tanto es así, que” lo nuestro” degenera en “lo mío”: mis asuntos, mi familia, mis aficiones, mi calle”*<sup>200</sup>.

**7.- La limitación de los recursos.** Los recursos destinados a presupuestos participativos, hace que no se pueda hablar de una participación plena, sino condicionada a una mayor priorización y selección de propuestas, por lo que, se pueden ser desechadas propuestas interesantes.

---

<sup>199</sup> PINTAUDI, SM., « Participación ciudadana en la gestión pública: los desafíos políticos», en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Scripta Nova*, Universidad de Barcelona, Vol. IX, núm. 194 (102), agosto de 2005.

<sup>200</sup> ARANGUREN GONZALO, LA., «La participación ciudadana: posibilidades y retos», en *Aposta: Revista de ciencias sociales*, nº. 22, 2005 (<http://www.apostadigital.com>)



### **3.2.3.-SOBRE LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN. REFLEXIONES FINALES.**

Aunque no será el objeto de nuestro análisis, si debemos plantear una cuestión importante: «¿hasta qué nivel es adecuada o posible la democracia participativa?». La cuestión planteada la vamos a responder con otra pregunta que plantea en su obra SARTORI *“una cosa es la titularidad, y otra cosa totalmente distinta es el ejercicio del poder. El pueblo soberano es titular del poder. Pero, ¿de qué manera el mismo pueblo se torna también capacitado para ejercer el poder?”*<sup>201</sup>

Es por lo tanto, la capacidad del pueblo la que marca los límites de la participación, entendiendo por capacidad no sólo las aptitudes, habilidades o conocimientos para la toma de decisiones y actitudes entendidas como la predisposición a participar en los asuntos de ámbito público. A este respecto, debemos señalar también que la capacidad estará limitada por la transparencia y publicidad de información que quieran aportar los gobernantes para la toma de decisiones, es decir, sin información difícilmente se podrán tomar decisiones correctas o eficientes (*“La información es poder”*).

Como resumen del capítulo 3, en el contenido del mismo hemos abordado los principales aspectos y características de una de las herramientas o instrumentos en los que se apoya la democracia participativa,

---

<sup>201</sup> SARTORI, G., *Homo Videns, televisão e pós-pensamento*, Bauru, 2001. pág. 108

los presupuestos participativos. Así pues, partiendo de sus antecedentes, entendiendo como tales los Núcleos de Intervención Participativa, aunque con algunas diferencias importantes como son la exclusividad a la hora de participar y la remuneración económica, hemos profundizado en sus diferentes tipologías, procedimientos y características. Características en las que podemos resaltar principalmente dos, en primer lugar, la forma de implantación de los presupuestos participativos, que es de “arriba a abajo”, es decir, los gobernantes son los que deciden la puesta en marcha de la herramienta, y en segundo lugar, el ámbito geográfico de implantación de los presupuestos participativos, el nivel o ámbito local, puesto que por sus características de proximidad y cercanía con los ciudadanos, donde a su vez existe un mayor número de conflictos que resolver y predomina la colectividad, representada en la figura del asociacionismo y el cual a su vez, facilita en cierto modo un elemento clientelar, esta herramienta tiene una excelente caldo de cultivo en los municipios.

En el ámbito local es en el que se circunscriben la mayoría de las experiencias, pero también hemos querido recoger otras experiencias en diferentes ámbitos, cómo en la educación o la sanidad. En el ámbito de la educación, las experiencias son principalmente en el contexto internacional y en el nivel de la educación media, es decir, Institutos, mientras que los ejemplos de presupuestos participativos en la sanidad, se recogen principalmente a partir de la experiencia pionera en España llevada a cabo por la Junta de Castilla La Mancha, y la cual ha sido extrapolada a otras Comunidades Autónomas.

Los presupuestos participativos, aportan importantes ventajas como el incremento de la transparencia, la disminución del clientelismo, la redistribución de la riqueza y la modernización y eficiencia de las Administraciones Públicas. Todas estas ventajas, ayudan a solucionar la ya comentada, crisis de la Democracia Representativa.

En su desarrollo los presupuestos participativos, se encuentran con barreras que dificultan su implantación y limitan su efectividad. Las principales barreras son de tipo subjetivo, es decir, son los individuos o agentes implicados los que en muchas ocasiones más dificultan a esta herramienta participativa. En esta línea podemos enumerar como barreras, la ausencia de conciencia ciudadana, la reticencia de los políticos y funcionarios por una parte, por la posible pérdida de poder en la toma de decisiones y por otra, por la desconfianza sobre las capacidades de los ciudadanos, desconfianza que en cierta forma se puede justificar en muchas ocasiones por otra de las barreras, la desigualdad de conocimientos. La principal barrera de tipo subjetivo es la participación por intereses propios, en lugar de los colectivos, lo que orienta en muchas ocasiones el destino y finalidad de las decisiones.

También podemos encontrar barreras de tipo objetivo, como las características temporales de las decisiones, es decir, se trata en muchas ocasiones de decisiones a corto plazo, en lugar de a largo plazo, lo que no permite consolidar el instrumento participativo. Aunque la principal barrera objetiva es la limitación de recursos económicos, lo que no permite desarrollar plenamente los presupuestos participativos, ya que en muchas

ocasiones, se limita la cuantía económica sobre la que los ciudadanos pueden decidir o tomar decisiones.

En términos generales los límites a la participación, en muchas ocasiones están delimitados por una parte, por la capacidad del pueblo y por otra por la información y transparencia con la que cuenta el mismo.

Llegados a éste punto del trabajo, y aunque las experiencias de los presupuestos participativos como hemos visto están activas y se organizan a nivel internacional, mediante la celebración de encuentros internacionales y el uso de las redes sociales para compartir y comentar sus principales características, creemos importante realizar en el próximo capítulo, un repaso a la evolución y a la situación global y cuantitativa de los presupuestos participativos en el contexto internacional.

## **CAPÍTULO 4.-LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: UNA REALIDAD EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL**

En los anteriores Capítulos hemos abordado las bondades y beneficios que la Democracia en clave participativa aporta a los ciudadanos y como los Presupuestos Participativos se convierten en una expresión instrumental de gran valor para la democratización y fortalecimiento de la sociedad civil.

Como hemos explicado, el concepto de participación ciudadana tiene una enorme amplitud y abarca una gran diversidad de instrumentos. Pues bien, aunque en la esencia los Presupuestos Participativos comparten un mínimo común divisor con su filosofía participativa de los ciudadanos, independientemente de los objetivos que se persigan, es decir, ya sea para orientar y controlar el gasto y/o incrementar los ingresos fiscales. Ese elemento común y compartido, se modela en la forma, proceso y plazos, para cada país y región, puesto que en los mismos existen características y especificidades diferenciales en la sociedad, la cultura y los sistemas políticos.

En el presente Capítulo, se aporta una visión global y cuantitativa de la situación de los Presupuestos Participativos en el contexto internacional. A la vez que se explican las diferencias generales cualitativas existentes en los diferentes continentes, utilizando para estructurar el capítulo, el cronograma de internacionalización que han seguido los Presupuestos Participativos desde su origen, su internacionalización continental por Latinoamérica en los años 90, su posterior etapa de expansión al viejo continente y su última internacionalización fundamentalmente por las regiones asiáticas y africanas.

## **4.1.-LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN LOS CINCO CONTINENTES**

### **4.1.1-. LA PARTICIPACIÓN Y LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA A NIVEL INTERNACIONAL**

Es difícil concretar o decidir que ha sido lo que ha posibilitado la expansión y el desarrollo de los Presupuestos Participativos en el contexto internacional. Como ya hemos mencionado anteriormente, cada experiencia e implantación es un caso único de difícil extrapolación, debido a su sociedad, cultura, condiciones económicas,... A pesar de estas diferencias hay elementos comunes como ya hemos citado, entre los que se encuentran la mayor transparencia en la elaboración y ejecución del presupuesto, la mayor rendición de cuentas, y a la vez, la participación ciudadana.

Pero, ¿realmente existe una accesibilidad real de los ciudadanos a los presupuestos públicos? y en el supuesto de que exista, ¿participan los ciudadanos? Para responder a estas cuestiones, en un contexto global y a nivel nación, utilizaremos los resultados internacionales del Índice de Presupuesto Abierto<sup>202</sup> (Open Budget Index, OBI) 2012. Éste instrumento

---

<sup>202</sup> Estudio realizado por el International Budget Partnership (IBP), con base en evidencias documentadas y criterios objetivos que evalúan el alcance con el que los gobiernos de 100 países ofrecen a la ciudadanía la información relacionada con el gasto público. En él se evalúa la medida en la que los países ponen a disposición del público ocho documentos presupuestarios considerados clave para las finanzas públicas, verificando al mismo tiempo si los datos contenidos en los mismos son integrales, oportunos y útiles. Estos criterios de evaluación son aceptados internacionalmente para medir la transparencia presupuestaria de cada país, ya que su desarrollo se ha conseguido a partir del consenso de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). (<http://internationalbudget.org>)

comparativo, que se actualiza cada dos años, nos permite tener un parámetro internacional para medir la transparencia presupuestaria en el mundo. La herramienta utilizada para la obtención de la información es una encuesta conocida como OBI (Open Budget Index), y puesto que utiliza criterios homogéneos y reconocidos por todos los países participantes, permite obtener una visión clara tanto de la situación como de los movimientos entre ellos. La Encuesta de Presupuesto Abierto, mide el estado de la transparencia presupuestaria, la participación y la vigilancia. Se estructura en 125 preguntas, de las cuales 95 tratan directamente sobre la disponibilidad pública y la exhaustividad que tienen los documentos que el IBP considera claves y que los gobiernos deberían publicar a lo largo del ciclo presupuestario. Las otras 30 preguntas son una novedad incorporada en el último informe, aunque en esta edición no están incluidas en las puntuaciones del OBI, si están relacionadas con las oportunidades que las tres instituciones principales (ejecutivo, legislativo y las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS)) permiten a la participación ciudadana en los procesos presupuestarios.

Si analizamos los grupos de puntuaciones obtenidas por los distintos países en base a la información presupuestaria que aportan, como se incluye en la tabla 5, la mayoría de los países aportan una información presupuestaria insuficiente. Sólo 23 países aportan una información significativa, frente a los 41 en los que los ciudadanos tienen acceso a poca o ninguna información presupuestaria. Esto mismo se observa con la puntuación promedio del OBI 2012 que es de 43, es decir, en términos medios nos encontramos en el tramo de aportar alguna información presupuestaria a los ciudadanos, esta conclusión se ilustra gráficamente en el

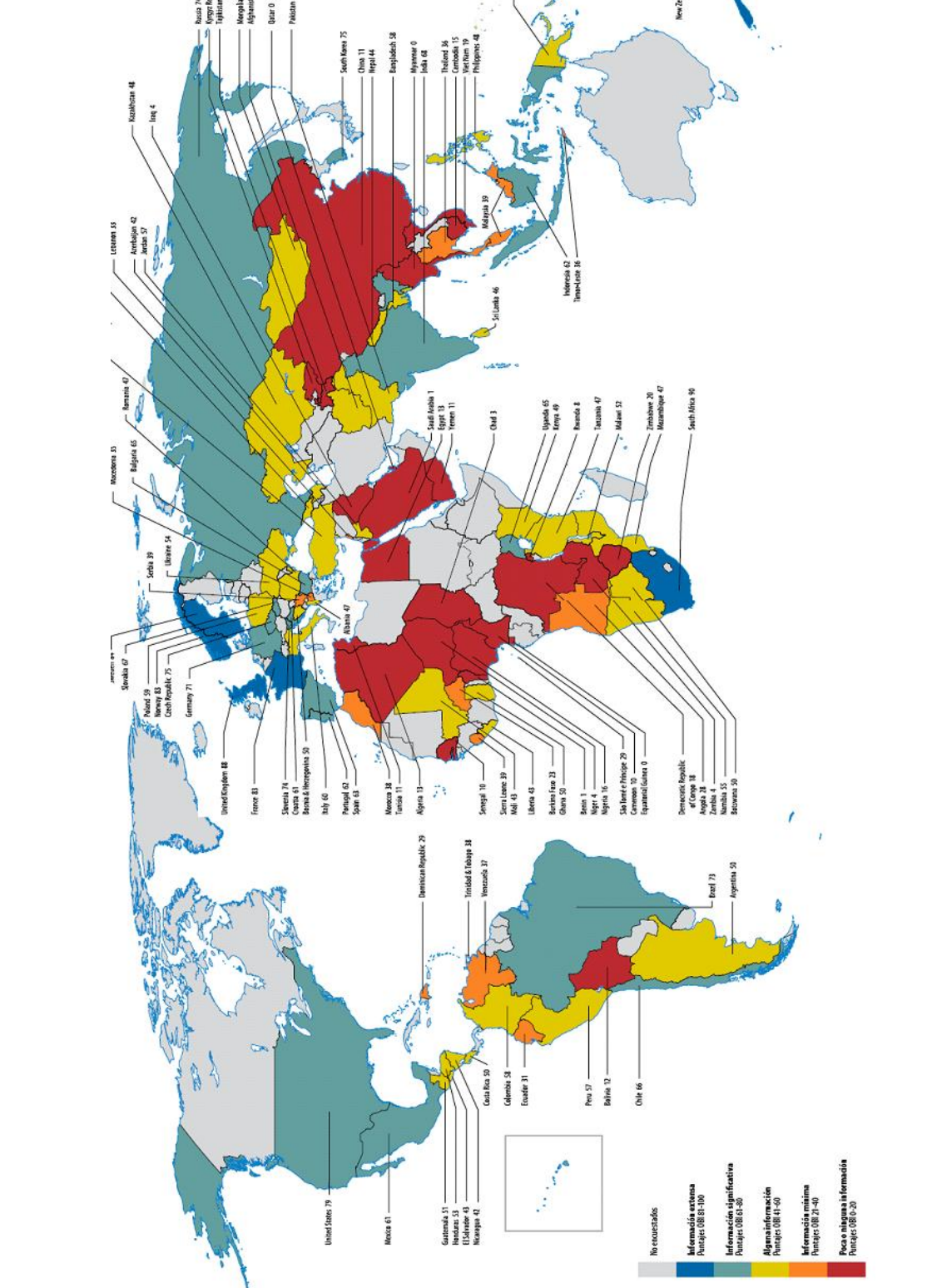


Mapa 1, en el cual predominan claramente las leyendas de poca o ninguna información entre los países encuestados.

**TABLA 5: DISTRIBUCIÓN DE PAÍSES EN FUNCIÓN DEL NIVEL DE INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA QUE APORTAN A LOS CIUDADANOS**

	Número de países	Acumulado	Países
<b>Información extensa</b> (Puntaje OBI 2012 de 81-100)	6	100	Francia, Nueva Zelanda, Noruega, Sudáfrica, Suecia, Reino Unido.
<b>Información suficiente</b> (Puntaje OBI 2012 de 61-80)	17	94	Brasil, Bulgaria, Chile, Croacia, República Checa, Alemania, India, Indonesia, México, Portugal, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Corea del Sur, España, Uganda, Estados Unidos.
<b>Alguna información</b> (Puntaje OBI 2012 de 41-60)	36	77	Afganistán, Albania, Argentina, Azerbaiyán, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Georgia, Ghana, Guatemala, Honduras, Italia, Jordania, Kazajistán, Kenia, Liberia, Malawi, Mali, Mongolia, Mozambique, Namibia, Nepal, Nicaragua, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Polonia, Rumania, Sri Lanka, Tanzania, Turquía, Ucrania.
<b>Información mínima</b> (Puntaje OBI 2012 de 21-40)	15	41	Angola, Burkina Faso, República Dominicana, Ecuador, Líbano, Macedonia, Malasia, Marruecos, Santo Tomé y Príncipe, Serbia, Sierra Leona, Tailandia, Timor-Leste, Trinidad y Tobago, Venezuela.
<b>Poca o ninguna información</b> (Puntaje OBI 2012 de 0-20)	26	26	Argelia, Benin, Bolivia, Camboya, Camerún, Chad, China, República Democrática del Congo, Egipto, Guinea Ecuatorial, Fiji, Iraq, República de Kirguistán, Myanmar, Níger, Nigeria, Qatar, Ruanda, Arabia Saudita, Senegal, Tayikistán, Túnez, Vietnam, Yemen, Zambia, Zimbabwe.

**Fuente:** Elaborado a partir de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 del International Budget Partnership (IBP)

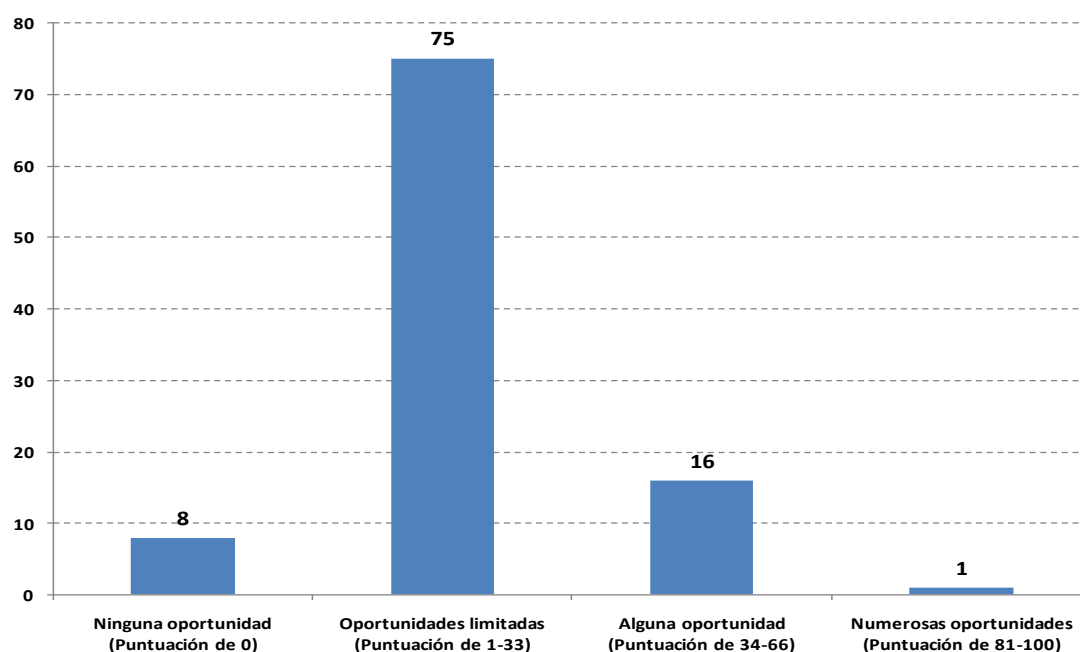


Como ya hemos comentado, la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 dispone de un apartado de preguntas con respecto al nivel de participación de los ciudadanos a lo largo de todo el proceso presupuestario. Las preguntas están basadas en 6 principios básicos sobre la participación ciudadana:

- 1.- La participación debería ocurrir durante todo el proceso presupuestario.
- 2.- La participación debería darse en todas las partes del gobierno.
- 3.- La participación debe tener una base legal.
- 4.- Los objetivos de la participación pública deberían hacerse públicos de antemano.
- 5.- Se deberían implementar múltiples mecanismos para la participación ciudadana.
- 6.- El público debería recibir comentarios sobre sus aportaciones.

Lamentablemente la información que aportan los resultados no es muy satisfactoria, ya que una gran mayoría de países ofrecen pocas oportunidades para la participación ciudadana, siendo la puntuación promedio de los indicadores de participación de 19, es decir, bastantes más bajos que los indicadores sobre transparencia. Como se ilustra en el Gráfico 28, sólo Corea del Sur, tiene bastantes oportunidades para la participación y la gran mayoría, 83 países tienen oportunidades limitadas o nulas. Los países que no tienen oportunidades para participar, pertenecen en su gran mayoría al continente africano (Benín, Camboya, Chad, Guinea Ecuatorial, Iraq, Líbano, Níger y Qatar).

**GRÁFICO 28: DISTRIBUCIÓN DE PAÍSES EN FUNCIÓN DEL NIVEL DE OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TODO EL CICLO PRESUPUESTARIO**



Fuente: Elaborado a partir de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 del International Budget Partnership (IBP)

En la tabla 6 se observa como el bajo nivel de oportunidades, está latente en todas las fases del ciclo presupuestario, no preocupándose por fomentar la participación, ni en las etapas previas de elaboración, ni en la decisión y muchos menos en la existencia de tener un canal de retroalimentación a los ciudadanos con las aportaciones de estos y las ejecución final presupuestaria.

**TABLA 6: OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS DIFERENTES FASES DEL CICLO PRESUPUESTARIO**

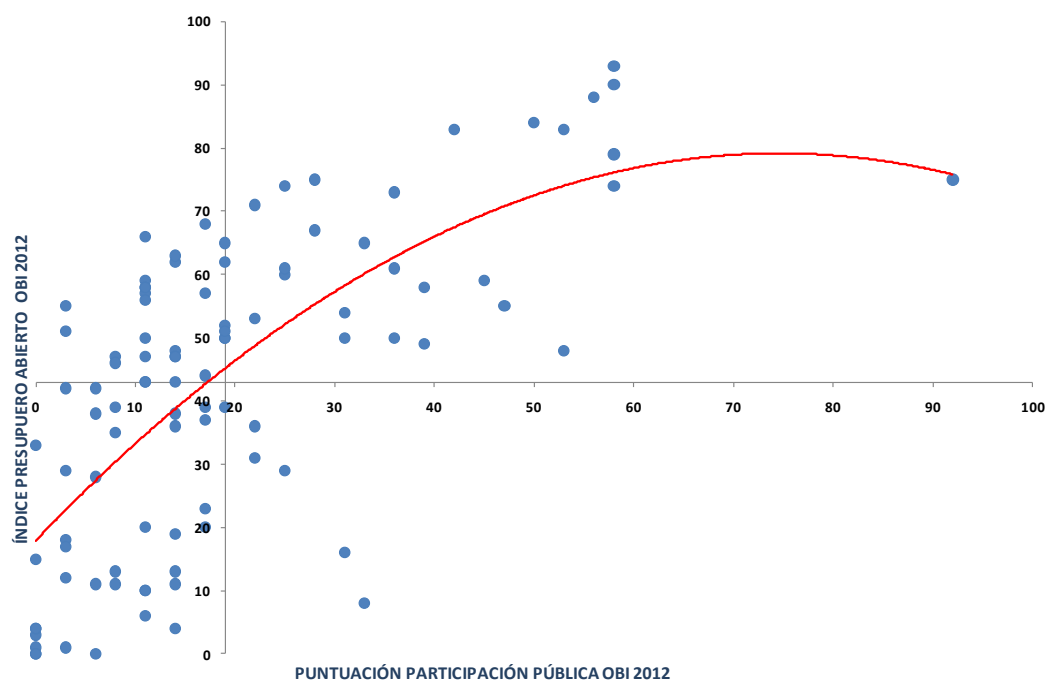
Indicadores/preguntas de la Encuesta de Presupuesto Abierto	Prácticas deficientes			Mejores y buenas prácticas			Puntuación promedio recibido por los 100 países
	"D" (0 de 100 puntos)	"C" (33 de 100 puntos)	"D" + "C"	"B" (67 de 100 puntos)	"A" (100 de 100 puntos)	"B" + "A"	
Pregunta 114. ¿Se exige formalmente al Ejecutivo participar con el público durante el proceso presupuestario?	49	34	83	12	5	17	24
Pregunta 115. ¿El Ejecutivo articula con claridad y en forma oportuna su propósito de fomentar la participación ciudadana en la formulación del presupuesto y los procesos de ejecución?	68	24	92	5	3	8	14
Pregunta 116. ¿El Ejecutivo ha establecido mecanismos prácticos y accesibles para identificar la perspectiva del público sobre las prioridades presupuestarias?	58	29	87	9	4	13	20
Pregunta 117. ¿El Ejecutivo ha establecido mecanismos prácticos y accesibles para identificar la perspectiva del público sobre la ejecución presupuestaria?	78	15	93	4	3	7	11
Pregunta 118. ¿Ofrece el Ejecutivo información oficial y detallada al público acerca de cómo sus aportes se han utilizado para desarrollar planes de presupuesto y mejorar la ejecución presupuestaria?	92	4	96	4	0	4	4
Pregunta 119. ¿Algún comité (o comités) legislativo(s) celebra(n) audiencias públicas sobre el marco macroeconómico y fiscal presentado en el presupuesto en el que se escuchó el testimonio del Ejecutivo y del público?	48	24	72	23	5	28	28
Pregunta 120. ¿Los comités legislativos llevan a cabo audiencias públicas sobre los presupuestos individuales de las unidades administrativas del gobierno central (ministerios, departamentos y agencias) en las cuales se escucha el testimonio del Ejecutivo?	46	25	71	15	14	29	32
Pregunta 121. ¿Un comité (o comités) legislativo(s) celebra(n) audiencias públicas sobre los presupuestos individuales de las unidades administrativas del gobierno central (es decir, ministerios, departamentos y agencias) en las que se escucha el testimonio del público?	68	22	90	7	3	10	15
Pregunta 122. ¿Los comités legislativos que celebran audiencias públicas presentan informes al público en estas audiencias?	66	8	74	12	14	26	25
Pregunta 123. ¿La entidad fiscalizadora superior (EFS) mantiene mecanismos formales a través de los cuales el público puede participar en el proceso de auditoría?	58	22	80	11	9	20	24
Pregunta 124. ¿Mantiene la EFS alguna comunicación con el público en relación con sus informes de auditoría más allá de simplemente poner estos informes a disposición del público?			0	71	29	100	29
Pregunta 125. ¿La EFS proporciona observaciones formales y detalladas al público acerca de cómo se han utilizado sus aportes para determinar su programa de auditoría o en los informes de auditoría?	86	6	92	5	3	8	8

Fuente: Elaborado a partir de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 del International Budget Partnership (IBP)

Como hemos visto la transparencia presupuestaria en términos generales es baja, pero más baja aún si cabe son las oportunidades que los gobiernos brindan a la participación ciudadana en el proceso presupuestario.

Lo que sí se puede contrastar en base a lo ilustrado en el Gráfico 29, es que existe una correlación positiva entre transparencia y participación, en concreto el valor del coeficiente de correlación es de 0,66. En varios de los países que se encuentran entre los más transparentes (al aportar información suficiente o extensa), existe alguna oportunidad de participación de los ciudadanos, ejemplo de esto es el caso de Brasil, Francia, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Eslovenia, Sudáfrica, Suecia, los Estados Unidos y el Reino Unido. Estos países se encuentran en el buen camino pero todavía tienen que conseguir avances más que significativos en el ámbito de la participación, hasta que consigan llegar al nivel de transparencia con el que cuentan.

**GRÁFICO 29: RELACIÓN ENTRE LA PUNTUACIÓN DEL PRESUPUESTO ABIERTO Y LA PUNTUACIÓN DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA (OBI 2012)**



Fuente: Elaborado a partir de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2012 del International Budget Partnership (IBP)

#### 4.1.2.- DOS DÉCADAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Como recogemos en el presente trabajo, a lo largo de las más de dos décadas de presupuestos participativos han existido “luces y sombras”. Pero sin lugar a dudas existe un hecho importante o mejor dicho una ausencia, nos referimos al hecho de que no existe en el contexto internacional un censo o directorio oficial de experiencias de presupuestos participativos, aunque debida a su importancia existe alguna herramienta extraoficial, como veremos más adelante. En un nivel conformista, sería interesante poder contar al menos con las experiencias censadas a nivel nacional, en esta línea lamentablemente tampoco podemos contar con información oficial y fiable,

salvo en el caso de Alemania, caso que estudiaremos en el tercer punto del presente capítulo.

Para hacernos una idea del volumen de experiencias a que nos referimos a nivel internacional cuando nos referimos a los presupuestos participativos, nos basaremos en los datos que se recogen en estudios internacionales sobre la materia. Como se observa en el mapa 2, los presupuestos participativos en todo el mundo están en torno al millar de experiencias, decimos en torno, debido a la existencia de horquillas orientativas de experiencias, como consecuencia de la ausencia de datos censales.

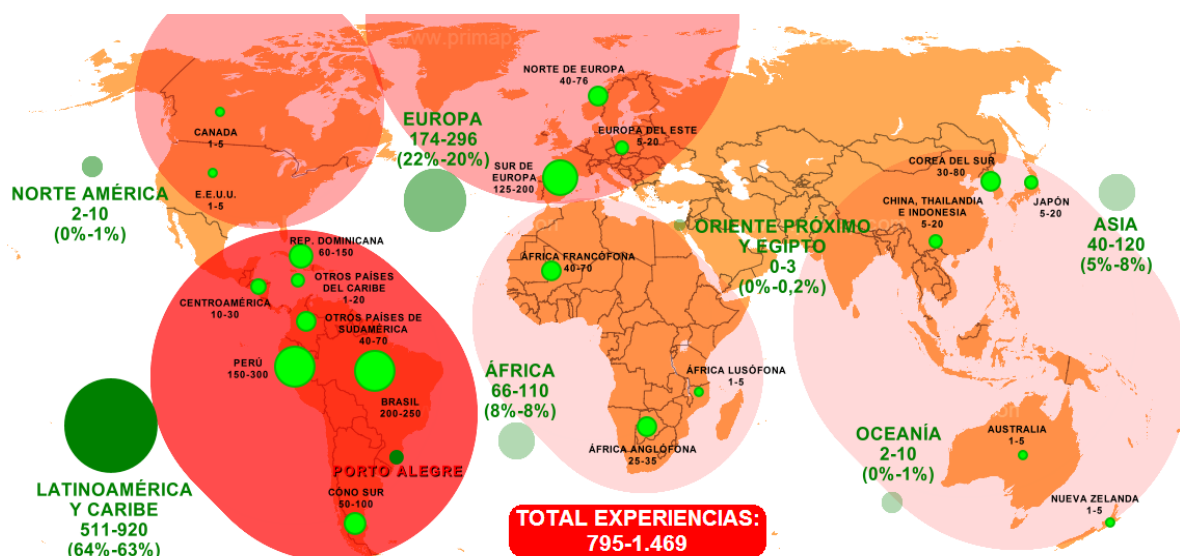
Para tener una “fotografía” de la situación actual de los presupuestos participativos en el mundo y, aunque lo desarrollaremos en los siguientes epígrafes del capítulo, podemos identificar en el mapa 2, tres ondas o movimientos de expansión geográfica, que corresponden también a los movimientos producidos en los diferentes momentos temporales.

En primer lugar, se produciría lo que denominamos la zona “cero” y que se trata de una primera “onda”. Geográficamente corresponde con el origen de los presupuestos participativos, localizándose en Sudamérica y Centroamérica. Las experiencias en esta primera “onda” representan más del 60 % del total mundial, concentrándose principalmente en Brasil, país originario con la experiencia de Porto Alegre de los presupuestos participativos. Sin lugar a dudas Brasil es el origen y el referente al hablar de presupuestos participativos, tanto es así que, éste país tiene aproximadamente el mismo número de experiencias que en el total del continente Europeo.



En una segunda “onda” de expansión geográfica y temporal se encuentra Europa y Norte América, concentrándose en estas zonas aproximadamente el 20 % del total de experiencias internacionales. En los años noventa los presupuestos participativos comenzaron a implantarse sobre todo en los países del sur de Europa, siguiendo el modelo de la experiencia Latinoamericana.

Por último, nos encontramos con la onda “periférica”, tratándose del movimiento de expansión más reciente, y que se concentra principalmente en África y Asia. Las experiencias en esta tercera “onda” representan aproximadamente el 15 % del total internacional. Es un movimiento con menos fuerza que los anteriores. Paradójicamente esta tercera onda, coincide geográficamente con la tercera ola democratizadora identificadas por HUNTINGTON y que ya hemos comentado en los capítulos anteriores.

**MAPA 2: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL MUNDO**

Fuente: Elaborado a partir de YVES SINTOMER, CARSTEN HERZBERG, ANJA RÖCHE, "Learning from the south: participatory budgeting worldwide-an invitation", en *Service Agency Communities in One World*, 2010

Si analizamos de forma conjunta la importancia de las tres "ondas", podemos concluir que a medida que nos alejamos del horizonte temporal del origen y del epicentro (Porto Alegre), existe una menor implantación de los presupuestos participativos.

Como censo extraoficial, existe desde el 9 de septiembre del año 2008 un mapa compartido del buscador Google, donde se pretenden identificar las experiencias existentes en presupuestos participativos (Participatory Budgeting). En el mapa 3, se muestra dicha herramienta, la cual recoge 176 experiencias, el dato dista mucho en términos absolutos del total de experiencias recogidas y ya comentadas en el mapa 2, pero lo importante es que en términos relativos de importancia, existe una distribución geográfica muy similar entre la información contenida en ambos mapas, concluyéndose que principalmente los casos se localizan en Sudamérica y Europa.





Antes de continuar avanzando en el análisis de cómo se han expandido por el contexto internacional los presupuestos participativos, debemos tener claro que aunque el concepto de los presupuestos participativos, es un concepto genérico, no todas las experiencias son iguales,

- 207 -

dependiendo de diferentes variables sociales, económicas y políticas, que hacen que la herramienta participativa tome o se moldee de distintas formas.

En el capítulo anterior, vimos las diferentes modalidades o tipologías que existen de presupuestos participativos. En éste punto y antes de abordar las diferentes fases de propagación a nivel internacional de los presupuestos participativos, debemos comentar que, los presupuestos participativos originarios, es decir, los que corresponden a la experiencia originaria de Porto Alegre, deben ser entendidos como el modelo base, y sobre éste modelo, se han ido realizando, sobre todo en las experiencias europeas, adaptaciones, modificaciones y evoluciones en las experiencias totalmente nuevas o en los procedimientos participativos previos. Esto no quiere decir, como ya vimos, que los primeros modelos sean mejores o peores que el resto y a la inversa, sino simplemente que son diferentes, aunque todos ellos comparten el elemento común de la participación. Al mismo tiempo, debemos señalar que los procesos son “elementos vivos” y como tales pueden evolucionar y modificar sus patrones o procesos, adaptándose a las realidades del momento.

#### **4.2.- LA EXPERIENCIA LATINOAMÉRICA: LA ZONA “ 0 ”**

Ya hemos comentado que los presupuestos participativos surgen en Latinoamérica, en concreto en Brasil. Sin lugar a dudas, el análisis más exhaustivo sobre los presupuestos participativos, ha sido sobre la experiencia de Porto Alegre, experiencia sin lugar a dudas única y singular. En los siguientes epígrafes describimos los elementos que hicieron que los presupuestos participativos tuvieran éxito tanto en Brasil, como en su posterior propagación por los países del Sur Americano. No queremos que

éste epígrafe sea meramente histórico, por eso, estudiamos un caso actual de presupuestos participativos en la zona de Latinoamérica, concretamente el caso de Nicaragua.

#### **4.2.1.- EL ORIGEN: PORTO ALEGRE**

La experiencia internacional de los presupuestos participativos surge en el año 1989 en Brasil, concretamente en la ciudad de Porto Alegre con 1.300.000 habitantes. A nivel país, los elementos que posibilitaron el comienzo de los presupuestos participativos, fue por una parte, el hecho de que el Partido de los Trabajadores (PT) ganara en el año 1988 las elecciones en 36 municipios brasileños. Pero no sólo influyo la consecución de alcaldías entre ellas la de Porto Alegre, por el PT que era de una ideología marcadamente de izquierdas, sino que también tuvo una gran importancia el largo recorrido o etapa previa que Brasil había vivido durante la década anterior. Desde la segunda mitad de los setenta, Brasil tuvo un periodo de transición de la dictadura existente desde 1964 a la democracia, periodo que culmino en el año 1988 cuando la Asamblea Constituyente adoptó una nueva Constitución Federal, con contenidos muy progresistas, recogiendo como instrumento de la gestión pública la participación de forma representada o directa de los brasileños<sup>204</sup>.

En el instrumento denominado "*Orçamento Participativo en Porto Alegre*" (presupuesto participativo) participaron tanto los representantes institucionales (alcaldía), como otros dirigentes del resto de partidos de

---

<sup>204</sup> A este respecto se establecía en el propio texto: "*Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes o directamente...*"

izquierdas, del sindicalismo, así como militantes de los movimientos urbanos.

Un elemento que influyó en el éxito del instrumento participativo de Porto Alegre, fue la “experiencia” de lucha obrera vivida durante el periodo de transición hacia la democracia. Esta lucha no sólo estaba orientada a la demanda democrática, sino que también tenía un fuerte componente de reivindicaciones sociales con el objeto de paliar las grandes desigualdades existentes entre la población. Dentro de éste movimiento generalizado de reivindicación social, el estado de Rio Grande do Sul, cuya capital es Porto Alegre fue un referente. Por lo tanto, un elemento determinante para el éxito fue que la experiencia se sustentaba en la sociedad civil y está a su vez, tenía un recorrido y una estructura previa ya que contaba, declaradas oficialmente en los pertinentes registros, con aproximadamente 1.800 organizaciones civiles, entre ellas cabe citar, los consejos populares, la Unión de Villas, ONG’s, asociaciones vecinales, asociaciones culturales, asociaciones medioambientales, clubes de madres, clubes deportivos, movimientos cooperativistas, etc.

En sus orígenes, los presupuestos participativos tenían unos procesos informales de organización y funcionamiento, dirigiéndose a dotar de obras y servicios a las zonas más desfavorecidas y con mayores desigualdades sociales. A partir de la aprobación de la nueva Constitución, la gestión pública tenía que apoyarse en la participación ciudadana, esto hizo que el instrumento de los presupuestos participativos, se dotara de una mayor formalidad institucional. Esta potenciación y difusión institucional tiene su reflejo en la organización de asambleas de distrito y en la propia respuesta de

la ciudadanía, pasando de 1.000 asistentes en el año 1990, a 14.000 en el año 1999 y en el año 2002, en su punto álgido como veremos más adelante se superaron los 17.000, cifra que disminuyó hasta los 13.300 dos años después.<sup>205</sup>

El proceso de los presupuestos participativos en Porto Alegre, como en otras muchas experiencias posteriores que tomaron su modelo como referencia (especialmente los casos del resto de Latinoamérica y de España e Italia en Europa), sigue un cronograma a lo largo del año natural que coincide con el cronograma de elaboración de los presupuestos del año siguiente. Aunque ya ha sido comentado que no es el objeto de éste trabajo, analizar el desarrollo, los procesos y calendarios de las experiencias de los presupuestos participativos, si estamos en la obligación de conocer de forma sintetizada al menos, el proceso de la experiencia embrionaria, ya que como hemos comentado anteriormente sirve de base aunque con algunos cambios para numerosas y posteriores experiencias. Existen varios trabajos monográficos que describen el proceso de la experiencia de Porto Alegre, entre los que se encuentra la obra de GENRO y SOUZA.<sup>206</sup> El proceso originario de Porto Alegre, se articuló en las siguientes tres etapas, caracterizadas en todas ellas por la participación ciudadana. Las tres etapas eran las siguientes:

---

<sup>205</sup> FEDOZZI, L. *Observando o Orçamento participativo de Porto Alegre*, Tomo, 2007, Porto Alegre.

<sup>206</sup> GENRO, T; SOUZA, U., *Orçamento Participativo. A Experiência de Porto Alegre*. Editora Fundação Perseu Abramo, San Pablo, 1997.

- **Etapas I.- Realización de las Asambleas Regionales y Temáticas:** En esta etapa se visualiza más la participación ciudadana, ya que el pueblo a diferencia del resto de etapas, los ciudadanos participan de forma directa en las 16 asambleas regionales existentes y en las 5 asambleas temáticas. (Fecha: De marzo a junio)
- **Etapas II.- Formación de las Instancias de Participación:** En esta fase los ciudadanos que participan en las asambleas eligen a sus representantes en el Foro de Delegados (de 800 a 1.000 miembros) y el Consejo Municipal de Plan de Gobierno y Presupuesto (COP) (dos consejeros por región y por estructura temática) que es la Institución representativa central del presupuesto participativo. Tanto los delegados como los consejeros, son elegidos por un año, pudiéndose ser reelegidos y una condición muy importante y positiva para el funcionamiento del proceso es que no pueden ocupar ningún cargo político en el gobierno. Tanto el Foro de Delegados como el COP, trabajan de forma conjunta con el Gobierno en la formulación del presupuesto y el plan de inversiones. Durante éste periodo existe un proceso de negociaciones, a partir de un primer borrador elaborado por el Gobierno, en el que éste tiene en cuenta las prioridades definidas por la comunidad en la fase anterior y una serie de criterios objetivos, como el número de ciudadanos que se benefician de una obra o servicio y las necesidades de infraestructura urbana de la región objeto de la inversión. Éste borrador es negociado y debatido entre el



gobierno, consejeros y delegados, formulándose como resultado del mismo nuevas propuestas. A finales de septiembre el COP vota las propuestas y envía el presupuesto al legislativo. De septiembre a diciembre la negociación continúa para el Plan de Inversiones. (Fecha de junio a diciembre).

- **Etapas III.- Discusión del Presupuesto y aprobación del Plan de Inversiones por el Consejo:** En la Cámara de “vereadores”, poder legislativo de la ciudad se discute el presupuesto a partir del mes de octubre. Paralelamente a la discusión del presupuesto en el Cámara, el ejecutivo, los consejeros y las comunidades, presionan mediante negociaciones, con el objetivo de paliar la introducción de enmiendas por los “vereadores” que producen una desviación entre la propuesta realizada de presupuesto participativo y el presupuesto final. Por lo general y gracias a éste mecanismo de control, los cambios introducidos no afectan mucho a la propuesta, ya que son compatibles con las mismas. (Fecha de octubre a diciembre).

Básicamente los objetivos que perseguía la experiencia brasileña eran dos: la inversión de prioridades políticas y la democratización de la democracia. El primer objetivo, tiene como horizonte la racionalización del gasto público de una forma más equitativa y tendente a favorecer a la ciudadanía con mayores grados de carencia. El segundo objetivo, camina hacia una gestión pública más transparente, en la que las relaciones entre

gobernados y gobernantes dejen de ser dominadas por las relaciones clientelares.<sup>207</sup>

Los principales logros que supuso la implantación del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, se pueden identificar con los siguientes: *“La imagen pública del presupuesto participativo ofrece buenas razones para justificar la atención que ha estado recibiendo. En primer lugar, parece ser un proceso concreto de **democracia participativa** que efectivamente involucra a muchos ciudadanos en el debate y la toma de decisiones públicas. En segundo lugar, el presupuesto participativo parece haber estimulado el **desarrollo de una sociedad civil** activa en Porto Alegre. En tercer lugar, parece ser un instrumento efectivo para promover una **mejor distribución de los recursos** de la ciudad, favoreciendo al sector de la población que se encuentra en peor situación económica. En cuarto lugar, parece haber mejorado el desempeño gubernamental en su totalidad en lo relativo a la prestación de servicios a los ciudadanos, incrementado así la **eficiencia de la gestión pública**. En quinto lugar, parece haber logrado una notable **reducción de las prácticas de corrupción y clientelismo**, las cuales, como es de público conocimiento, están muy difundidas en Brasil y América Latina.”*<sup>208</sup>

El proceso de los presupuestos participativos en el Estado de Rio Grande do Sul se vio interrumpido bruscamente, cuando en el 2002 el PT perdió las elecciones. La experiencia continuó en su capital, Porto Alegre, pero con algunas dificultades y barreras. Pero cuando los presupuestos

---

<sup>207</sup> GANUZA FERNÁNDEZ, E; GÓMEZ FORTES, B., «Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos», en *Estudios de progreso Fundación Alternativas*, 2008, pág. 12.

<sup>208</sup> UTZIG, JE., *El presupuesto participativo en Porto Alegre...op. cit.*, pág. 2.

participativos en Brasil, tuvieron un cambio brusco en su tendencia, fue en el año 2004, al perder el PT en las elecciones municipales, ciudades importantes y de gran tamaño poblacional, como en caso de Porto Alegre (1,3 Mill. Hab.), Sao Paulo (11 Mill.), Belem (1,25 Mill. Hab.) y Caixas do Sul (300.000 hab.) para éste año, los presupuestos participativos de Brasil ya eran conocidos internacionalmente.

#### **4.2.2.- EL IMPULSO EXTERIOR EN LA PROPAGACIÓN POR LATINOAMÉRICA**

Democracia participativa, desarrollo de la sociedad civil, mejor distribución de recursos, eficiencia de la gestión pública y reducción de prácticas de corrupción y clientelismo, son cinco objetivos o logros que hacen que la experiencia satisfactoria de Porto Alegre, se “extendería” muy bien a otros muchos municipios brasileños. Así en el año 1993 había menos de 40 experiencias, entre los años 1997 y 2000 se alcanzaron alrededor de 100 y en el periodo entre el año 2001 y 2004, el número de experiencias en Brasil ascendió a más de 200 municipios, aunque paradójicamente sólo la mitad de ellas están en municipios con alcaldes del PT, partido que había hecho de los presupuestos participativos una de sus señas de identidad, por lo que se observa la importancia de la participación, independientemente de la ideología partidista dirigente en los municipios.. Sin embargo, a pesar de que parezca un dato relevante, no alcanza el 5% de los municipios brasileños (ya que el país cuenta con más de 5.500 municipios), aunque estos municipios representan el 43 % de la población ya que un tercio de las ciudades de más de 100.000 habitantes implantaron los presupuestos participativos tasa de

implantación que asciende hasta el 60 % en las ciudades de más de un millón de habitantes.<sup>209</sup>

Poco a poco, los instrumentos participativos se consolidan en Brasil y comienzan su internacionalización por el resto del Sur del continente, así en los primeros años de la década de los 90, el instrumento participativo se extendió a los países vecinos, Uruguay, Argentina y Perú, como se ilustra en el Mapa 4.

---

<sup>209</sup> MARQUETTI, A., *Which Brazilian Cities are Experiencing the Participatory Budgeting?*, Working Paper. Departamento de Economía, PUCRS, 2005

**MAPA 4: EXPERIENCIAS MÁS SIGNIFICATIVAS EN AMÉRICA LATINA**



Fuente: Llamas Sánchez, F.; "Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales", en *Intervención psicosocial*, Vol. 13 Nº. 3, 2004, pág. 339.

En los países vecinos de Uruguay y Argentina, la experiencia se inició en grandes ciudades con más de un millón de habitantes, como en el caso de Montevideo, la capital Uruguaya, con más de 1,325 millones de habitante y Rosario en Argentina, ciudad con 1,2 millones. Por el contrario, la experiencia en Perú la experiencia comenzó en Villa El Salvador, con una población aproximada a los 350.000 habitantes. El caso de Perú, es muy significativo ya que a partir de que en el año 2003, las leyes nacionales

introdujeran de forma obligatoria el presupuesto participativo, a nivel regional y local, con el objetivo de descentralizar el país, apoyando dicho proceso en la participación ciudadana. Los presupuestos participativos se han instalado obligatoriamente en Perú, pero existen muchas “falsas experiencias”, aún así en Perú, existen entre 150 y 300 experiencias de presupuestos participativos, llegando algunos autores a considerar que han superado en número de experiencias a Brasil.

En el resto de países de Sudamérica, los presupuestos participativos se han propagado más lentamente, tardando incluso más de una década, como es el caso de Ecuador, donde se aprobó a principios de milenio la implantación de los presupuestos participativos en varios pueblos indígenas, como Cotacachi y Cuenca. En Bolivia, al igual que en Perú los presupuestos participativos se reforzaron jurídicamente, así en 1994 se aprobó la Ley Nacional sobre Participación Popular, aunque su implementación ha sido lenta y paralizada materialmente tras las elecciones de 2005 y cuyo vencedor, el Sr. Juan Evo Morales Ayma propugna un movimiento social indígena en busca de la equiparación del pueblo indígena con el resto de ciudadanos del país, para ello se apoyan en otros procesos participativos de igualación social.

En Colombia la experiencia comenzó más tarde, creándose en el año 2008 una red nacional de presupuestos participativos que han introducido procesos participativos en la dimensión del presupuesto municipal. Por ejemplo, Pasto Sur con 400.000 habitantes, Barrancabermeja y Yumbo con 300.000 y 95.000 habitantes.

En Venezuela la experiencia de los presupuestos participativos también fue aplicada y reemplazada desde que en 1998 fue elegido Presidente del país Hugo Chávez, por una fórmula de participación ciudadana que guarda similitudes con la participación presupuestaria, son los **Consejos comunales** y que se desarrollan en el ordenamiento jurídico venezolano en el marco de la revolución bolivariana.

El éxito en la rápida internacionalización de los presupuestos participativos, fue como ya hemos comentado en el primer epígrafe de éste capítulo, que se la experiencia de Porto Alegre, se puede considerar como no una estructura cerrada ni rígida, sino todo lo contrario, puede importarla, adaptarla y modificarla en base a las características intrínsecas de la comunidad donde se vayan a implementar.

Si a esta facilidad de adaptación la unimos la cantidad de material de referencia que estaba disponible gracias a las nuevas tecnologías, hace que su expansión sea más fácil y rápida, convirtiéndose en la actualidad en la experiencia participativa más conocida en Latinoamérica con más de medio millar de experiencias implantadas.

En la propagación de los presupuestos participativos por Latinoamérica, ha tenido mucha importancia la ayuda o cooperación internacional, en particular a nivel país, la alemana y la española y a nivel continental la procedente de la Unión Europea como Institución, así como de otros Organismos Internacionales.

Ejemplos prácticos de la cooperación alemana articulada a través del GTZ,<sup>210</sup> se encuentran en el apoyo a la experiencia en la República Dominicana, en Colombia con una presencia muy activa, en Chile donde se ha conseguido formar una red nacional el Foro Chileno de Presupuesto Participativo.

La ayuda española ha sido canalizada principalmente a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), los gobiernos autonómicos como el vasco y el andaluz, así como ayudas puntuales procedentes del ámbito local, con hermanamientos con otros municipios de Latinoamérica., ejemplos de estos casos son la Malaga, Córdoba y el Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional (FAMSI).

Otros ejemplos de apoyo a los presupuestos participativos por Organismos internacionales, se puede encontrar en el Programa Global sobre presupuestos de género en América Latina<sup>211</sup>, con iniciativas tanto regionales como por países, orientadas hacia la equidad de género. Éste programa es fruto del apoyo a las Naciones Unidas, de la cooperación alemana (GTZ) y la española (AECID y el Gobierno Vasco).

---

<sup>210</sup> La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) es una sociedad de responsabilidad limitada sin fines de lucro, de propiedad del Gobierno de la República Federal de Alemania (<http://www.giz.de/>)

<sup>211</sup> La página fue creada en el marco del proyecto Política Fiscal Pro-Equidad de Género de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ), La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU MUJERES) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Actualmente, ONU MUJERES es la institución encargada de la administración de este sitio, para lo cual tiene el apoyo del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Gobierno Vasco. Vid. ([www.presupuestoygenero.net](http://www.presupuestoygenero.net))



Aunque son muchos los ejemplos en los que la participación y presencia de Organismos Internacionales y Agencias de Cooperación, ha sido el Programa de Gestión Urbana para América Latina y El Caribe<sup>212</sup> (PGU-ALC (UN HABITAT)) y el Programa de la Comisión Europea URBAL<sup>213</sup>, en concreto la red nº 9 (Financiación local y presupuesto participativo).

El PGU-ALC de las Naciones Unidas, tuvo una gran actividad en el desarrollo de la experiencia, siendo el programa de mayor importancia en cuestión urbana. El Programa surgió con posterioridad a la Cumbre de Estambul de 1996 HABITAT, donde se apoyaba por la cooperación directa con los servicios municipales de los gobiernos locales. Un elemento determinante para el éxito del Programa, fue el nombramiento en 1997 del Director, Yves Cabannes y que ocupó el cargo hasta el cierre del programa en el año 2004. La experiencia del Director en movimientos sociales urbanos, fue muy influyente para que a través del Programa, se fomentaran actividades (conferencias, eventos internacionales,...) encaminadas al desarrollo de los

---

<sup>212</sup> El Programa de Gestión Urbana es una iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de otras agencias de cooperación internacional que ejecuta el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Busca fortalecer la contribución de las ciudades y pueblos del mundo al desarrollo humano. La promoción de la gobernabilidad local participativa, la erradicación de la pobreza urbana y el mejoramiento de la gestión ambiental de las ciudades constituyen los ejes principales del PGU en su cuarta fase, junto con la construcción de la equidad social y de género. Para impulsarlos, el PGU promueve el uso y distribución equitativa y eficiente de los recursos y moviliza las capacidades e iniciativas de individuos, comunidades, organizaciones públicas, privadas y voluntarias y, fundamentalmente, de los gobiernos locales.

<sup>213</sup> Lanzado en 1995, Urb-Al cuenta con más de 188 proyectos realizados por más de 750 colectividades locales enmarcados en diferentes áreas temáticas. El objetivo del programa Urb-Al de la Unión Europea, consiste en desarrollar redes de cooperación descentralizada entre colectividades locales sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano. [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm)

presupuestos participativos en la región, con éste mismo objetivo, se elaboraron estudios y manuales que servían de apoyo a los profesionales, se crearon redes para intercambiar la buenas prácticas, herramientas prácticas, programas de capacitación y difusión de las experiencias.

Aunque el PGU estaba impulsado por las Naciones Unidas, un hecho determinante para su éxito fue que contaba con numerosos socios de carácter internacional, entre los que cabe citar, las Naciones Unidas a través de su Programa de Desarrollo (PNUD), hasta 1999 el Banco Mundial, las Agencias de Cooperación alemana, británica, suiza, holandesa y sueca, así como programas específicos en la misma línea que el PGU de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y los Programas regionales de Cooperación de la Comisión Europea (URBAL).

El PGU finalizó en el año 2004, siendo sustituido por el Programa “Alianza para las Ciudades”<sup>214</sup>, también de la ONU y del Banco Mundial e iniciado en el año 1999 bajo el paraguas de la Cumbre HABITAT II (Estambul, 1996). La herencia del PGU, es la ONG “Centro Internacional de Gestión Urbana” (CIGU)<sup>215</sup>, la cual está formada por el equipo que trabajaba en el PGU y su ubicación al igual que el PGU es Ecuador. Esta ONG apoyada por el Banco Mundial y la Cooperación de los países del norte de Europa

---

<sup>214</sup> La iniciativa «Alianza para las Ciudades», creada en 1999, busca apoyar a los gobiernos nacionales y subnacionales en la formulación de programas masivos de mejoramiento de barrios informales y marginados, así como la formulación de estrategias de desarrollo de la ciudad por medio de amplias consultas entre todos los actores urbanos, especialmente el sector privado y las comunidades pobres. La iniciativa incluye igualmente un eje temático específico para agua y saneamiento. ( [www.onuhabitat.org](http://www.onuhabitat.org))

<sup>215</sup> Vid. Centro Internacional de Gestión Urbana ([www.gestionurbana.es](http://www.gestionurbana.es))

(Noruega y Finlandia) pretende continuar proporcionando información y asesoramiento en materia de presupuesto participativo, siendo un referente en la región.

El PGU coincidió temporalmente con el Programa de Cooperación de la Unión Europea con América Latina, denominado URBAL. En el programa URBAL participaron actores que también habían participado en el PGU. El URBAL se lanzó en el año 1995 y duró hasta el 2000, con una partida presupuestaria de 14 millones de euros y englobó a 188 proyectos en los que participaron más de 750 colectividades locales en torno a ocho áreas temáticas. En el año 2000 comenzó el URBAL II, dotado con 50 millones de euros, amplio al anterior en cuatro áreas temáticas, entre las que se encuentra la red número 9 “Financiación local y presupuesto participativo” (URBAL 9). El URBAL 9 estaba coordinado por el municipio que más se asocia con los presupuestos participativos, Porto Alegre (Brasil). El objetivo era proporcionar un proceso permanente de cambio y profundización de experiencias entre gobiernos locales latinoamericanos y europeos para la **socialización, sistematización e implantación de las mejores experiencias en el ámbito de la financiación local y de prácticas de democracia participativa**. Estaba dirigido principalmente a los gobiernos locales y grupos de la sociedad civil organizada de Europa y de América Latina. Las principales actividades llevadas a cabo consistieron en la realización de seminarios con los miembros de la red, creación de proyectos comunes, realización de cursos de capacitación, creación de página en Internet y de base de datos, publicación de libros e informativos. Además de servir para desarrollar la experiencia de los presupuestos participativos, permitió

determinar un estándar mínimo para América Latina. El proyecto conto con una financiación cercana a los 5 millones de euros. El resultado final fue la creación de una red de 410 socios<sup>216</sup> de la que aproximadamente dos tercios (282) son miembros latinoamericanos y el resto (128) europeos, lo que también posibilito el desarrollo del instrumento participativo en el viejo continente.

### **4.3.- EUROPA Y AMÉRICA DEL NORTE: “LA SEGUNDA ONDA”**

La segunda “onda” de expansión geográfica y temporal de los presupuestos participativos se encuentra en Europa y América del Norte, representando estas regiones aproximadamente el 20 % del total de experiencias internacionales, con más de 200 experiencias. La estructura del presente epígrafe, es en primer lugar obtener la visión general de cómo han evolucionado los presupuestos participativos en Europa y cuál es su perfil, y a continuación profundizar en la situación actual de la experiencia en un país europeo; Alemania, país en el que existe un censo actualizado de experiencias y por último, en un caso concreto de América del Norte, el caso de los presupuestos participativos en la ciudad de Nueva York.

#### **4.3.1.- LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL VIEJO CONTINENTE**

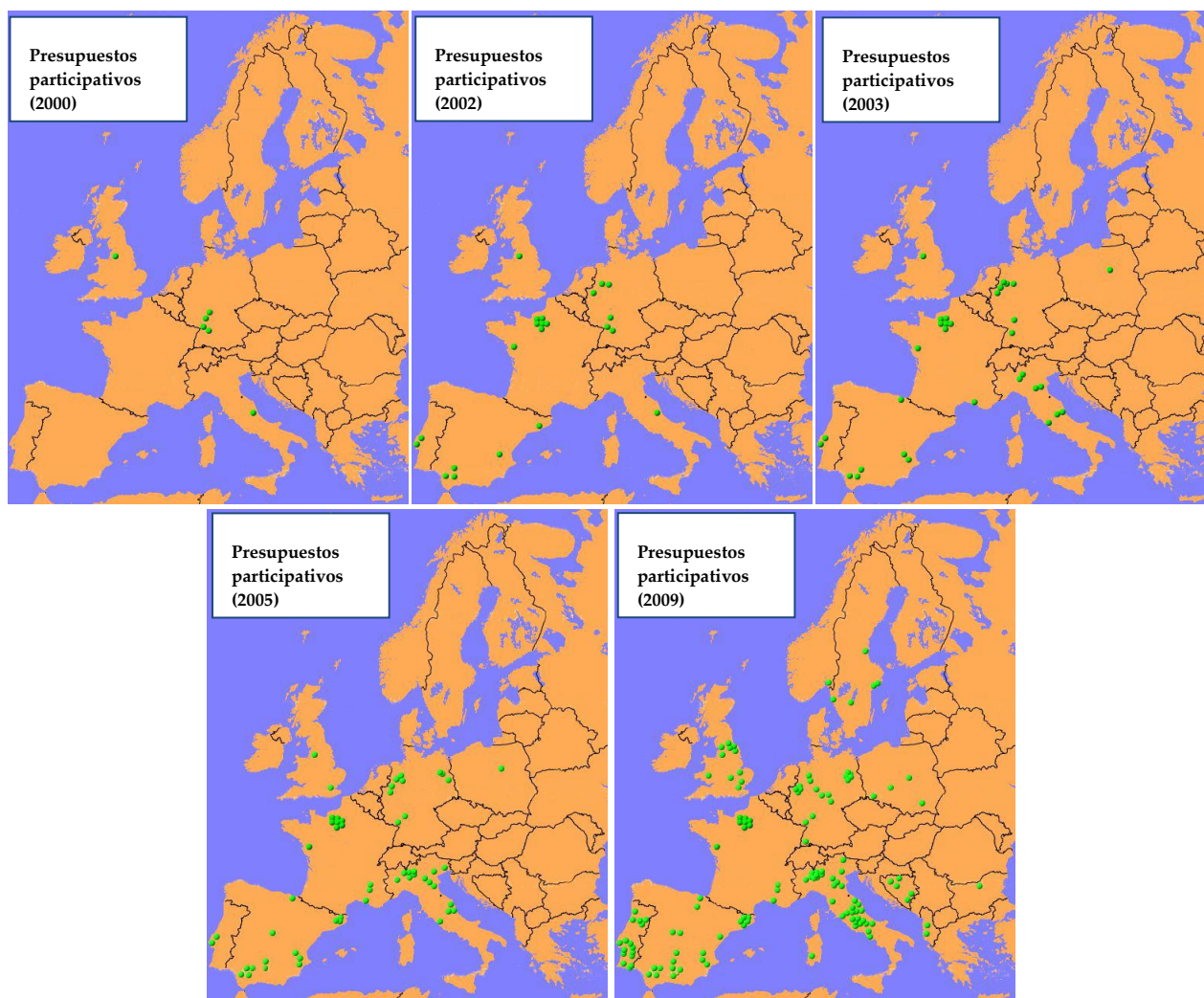
Desde su nacimiento en Brasil, los presupuestos participativos tardaron un lustro en llegar al viejo continente, en concreto a España, y más de una década en empezar a aplicarse en varios países europeos.

---

<sup>216</sup> Vid. Centro de Documentación del Programa Urbal (<http://centrourbal.com/redes/r9.htm>)

Como se observa en la Figura 4 y el Gráfico 33, el crecimiento de la experiencia europea ha sido mucho más lento que el porcentaje de penetración en Brasil. Ya que como hemos visto anteriormente, cuando en el año 2000 se empiezan a aplicar en Europa, Brasil cuenta aproximadamente en ese momento con 100 experiencias y dos años después el continente Europeo contaba con 22 experiencias frente a las 200 de Brasil. Geográficamente los presupuestos participativos se concentran principalmente en los países del sur de Europa, España, Italia y Portugal, donde se toma como referencia la experiencia originaria de Porto Alegre., aunque en los últimos años el instrumento participativo ha tenido una fuerte implantación en los países del Norte y el Este de Europa, en concreto en Gran Bretaña, tímidamente Suecia y más presente en Bosnia y Herzegovina y Albania.

**FIGURA 4: EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EUROPA  
(AÑO 2000-2009)**



Fuente: SINTOMER, Y; HERZBERG, C; RÖCHE, A., «Learning from the south: participatory budgeting worldwide-an invitation», en *Service Agency Communities in One World*, 2010.

En la implantación de los presupuestos participativos en el viejo continente SINTOMER<sup>217</sup> distingue dos olas. Una primera ola caracterizada por tratarse de municipios pequeños o medianos y generalmente gobernados por ideologías de izquierda y una segunda ola, donde el tamaño de los municipios es mayor y también se amplía el abanico ideológico de los alcaldes que lo gobiernan, dejando de ser una exclusividad de izquierdas. Temporalmente, la primera ola se da en la mayoría de los países en el año 2000, mientras que la segunda se relaciona con el año 2003. Como veremos a lo largo del presente trabajo, podemos encontrar algún caso especial como el alemán en el que surge una tercera ola, mientras que temporalmente en el resto de países se produce la segunda.

Así en Francia la primera ola implica a los municipios del “cinturón rojo” de la capital, entre los que se encuentran Saint-Denis, Bobigny y Morsang-sur-Orge. Tres años después comienza la segunda ola de expansión a otras ciudades no pertenecientes al cinturón, como Pont-de-Claix, Poitiers y la región de Poitou-Charentes.

En España, la primera ola también comienza a principios de la década de los 2000, en los municipios andaluces de Córdoba, Puente Genil y Cabezas de San Juan, un año más tarde se extiende a Albacete y al igual que en el caso francés surge la experiencia en un cinturón rojo, en éste caso de Barcelona, englobando a los municipios de Rubí y San Feliu de Llobregat. El año 2003 aunque supuso un punto de inflexión para la experiencia española, ya que

---

<sup>217</sup> SINTOMER, Y., «Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 31, Feb. 2005, Caracas.

tras las elecciones municipales se interrumpieron algunas de las experiencias, como las del cinturón rojo de Barcelona, también supuso una expansión a otras Comunidades Autónomas, los casos de Getafe, Albacete, Sevilla, todos ellos gobernados por alcaldes socialistas. En esta segunda ola, también comienza la experiencia en municipios de alcaldes con ideología nacionalista como es el caso Jerez de la Frontera, o de carácter independiente como Figaró-Montmany.

La experiencia Italiana, comienza en 1994 en la ciudad de Grottammare y gobernada por el Partido de la Refundación Comunista. Es en la segunda ola, donde verdaderamente se puede hablar de presupuestos participativos en Italia, ya que se da una gran eclosión, potenciada en parte por el apoyo de una red de municipios denominada “Rete Nuovo Municipio”. Se pueden identificar como experiencias de esta segunda ola, las de Roma XI o de Pieve Emmanuele y Venecia, nuevamente nos encontramos ante municipios gobernados por ideologías de izquierdas.

Alemania, cuenta con su primera experiencia de presupuestos participativos en 1998. Se identifica la primera ola, en el Land de derecha del Baden-Würtemberg, en la Selva Negra, asociado a la red “Ciudades del futuro” y que desarrolla un proyecto de presupuestos participativos. La red está formada por un tripartito que son, la Fundación Bertelsmann, relacionada con el sector privado, la Fundación Hans Böckler, ligada a los sindicatos, y la federación de todas las ciudades alemanas y cuyas siglas son KGST. Una característica que difiere del elemento común de la ideología de izquierda en la primera ola, es que los municipios que deciden participar en sus inicios, están gobernados por ideologías diferentes, es decir, no



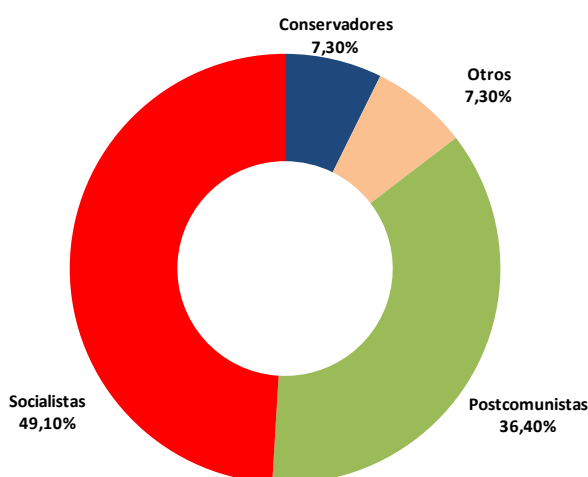
monopolizado por la izquierda. En cuanto al tamaño, se mantiene el criterio de ciudades pequeñas o medianas, pudiéndose citar las experiencias de Esslingen y Rheinstetten, siendo esta última un referente en la posterior difusión de la experiencia, y además la primera ciudad alemana en adherirse a la red URBAL 9 sobre presupuesto participativo dirigida por Porto Alegre. La segunda ola, Alemana es más temprana que en el resto de países, produciéndose en el año 2000, en el Land socialdemócrata del Nordrhein-Westfalen. En esta segunda ola nuevamente está presente la figura de una red, de la que forman parte el Land y la Fundación Bertelsmann, en esta fase, la experiencia se aplica a ciudades de tamaño medio, entre las que se encuentran Vlotho, Hamm y Emsdetten, En Alemania, existe una tercera ola, que coincide temporalmente (2003) con la segunda de otros países. Está apoyada por la Bundeszentrale für Politische Bildung, que es la federación que integra todas las fundaciones políticas alemanas, desde la derecha hasta la izquierda, por lo tanto, los presupuestos participativos se “abren” a todas las ideologías. Estamos ante la introducción de los presupuestos participativos en grandes ciudades, como es el caso de la capital de Brandeburgo, Postdam.

A nivel europeo, se encuentran otras muchas experiencias diseminadas por todo el continente, desarrolladas a partir del año 2000, que podemos decir que es el año “0” de los presupuestos participativos en el viejo continente, se pueden citar entre ellas a Mons (Bélgica), Salford (Gran Bretaña) o Palmela (Portugal)

Una conclusión importante y que contrasta con una de las cuestiones planteadas en éste trabajo, es que existe un patrón que se cumple en todas las

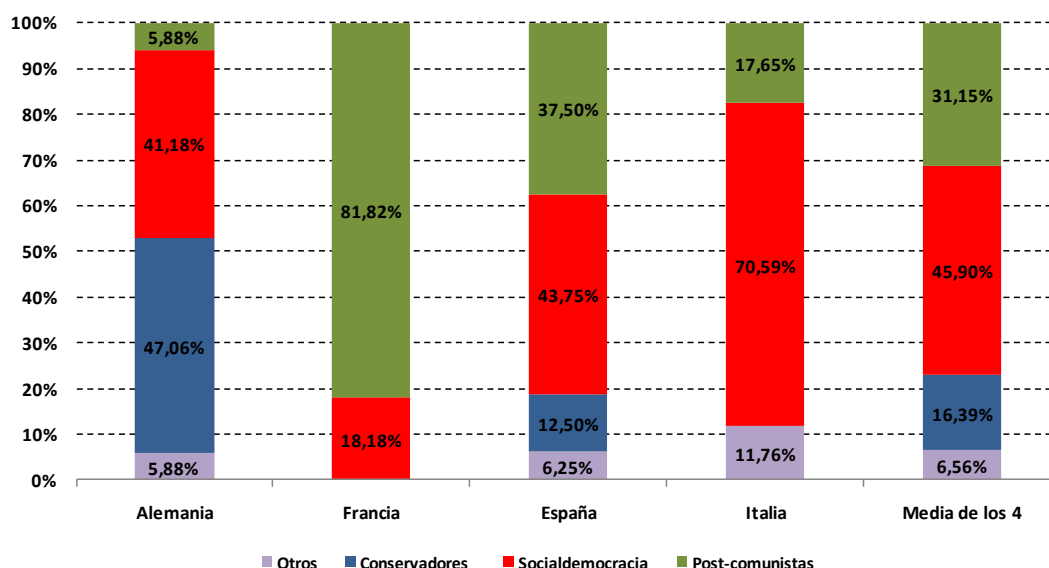
experiencias, es que son ciudades gobernadas por ideologías de izquierdas. Por lo tanto, los Presupuestos participativos en Europa son un instrumento asociado con los partidos gobernantes de ideología de izquierdas o progresista. Así, y como se ilustra en el Gráfico 30 a nivel europeo, los partidos de izquierdas fueron los artífices de la puesta en marcha de aproximadamente del 85 % de las experiencias participativas. En el desglose por países, Gráfico 31, Alemania es el país atípico, puesto que es en el que más experiencias comenzaron de la mano de alcaldes conservadores, frente a los casos de Italia y España, donde predominan los municipios con presupuestos participativos y alcaldes socialdemócratas o Francia donde los partidos post-comunistas tienen claramente el “monopolio” de los presupuestos participativos, puesto que cuatro de cada cinco experiencias pertenecen a municipios con alcaldes de esta ideología.

**GRÁFICO 30: IDEOLOGÍA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE PUSIERON EN PRÁCTICA LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS A NIVEL EUROPEO**



Fuente: Sintomer, Y; Herzberg, C; Röche, A ., *Participatory Budgets in Europe: Between Civic Participation and Modernisation of Public Administration Some comparative elements*, 2006.

**GRÁFICO 31: AFILIACIÓN POLÍTICA DEL ALCALDE (EN LOS PAÍSES DE MAYOR IMPLANTACIÓN) CUANDO SE INTRODUJO EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (AÑO 1998-2005)**



Fuente: Elaborado a partir de los datos obtenidos en SINTOMER Y GANUZA FERNÁNDEZ, E., *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de Presupuesto Participativo en Europa*, Transnational Institute, 2011.

Como hemos comentado anteriormente, dentro de las experiencias europeas existen diferencias entre ellas en cuanto a los modelos o procedimientos. A diferencia de la experiencia de Porto Alegre y Latinoamérica, donde los presupuestos participativos surgen y se desarrollan a la sombra de la experiencia reivindicativa de la sociedad civil en materias de igualdad, en Europa no se puede determinar un patrón que responda a una relación causa-efecto. Por lo tanto, no podemos definir que los presupuestos participativos, proliferen bajo unos determinados "ingredientes" sociales y económicos, aunque ya hemos visto que la ideología del alcalde si puede ser un factor determinante para su puesta en

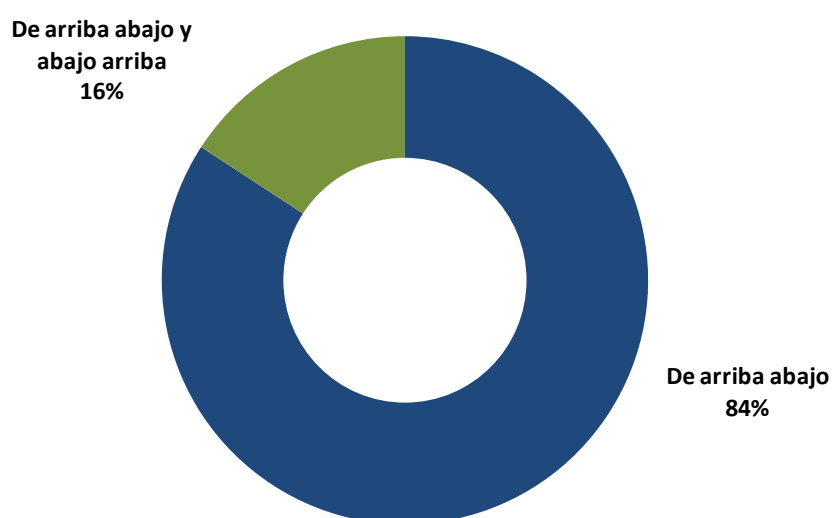
marcha. Así, entre las experiencias podemos encontrar ciudades de diferentes tamaños, diferentes zonas geográficas, ciudades antiguas y modernas, ciudades que coinciden con la capital nacional o regional, ciudades periféricas, ciudades industriales o turísticas,... Esta heterogeneidad es posible, gracias al elemento de adaptabilidad a la especificidad de cada experiencia con el que cuentan los presupuestos participativos y que hemos citado al comienzo del presente capítulo.

Prueba de lo anterior y a título orientativo de la gran diferencia existente entre las experiencias, nos podemos encontrar con ciudades que tienen importantes recursos económicos y apenas endeudas como Morsang-Sur-Orge (Francia) y Plock (Polonia), frente a otras muy endeudadas como Salford (Gran Bretaña). Pero, también podemos encontrarnos con ciudades ricas y con una importante masa de ciudadanos pobres, como es el caso de dos ciudades francesas, Saint-Denis y Bobigny. Esto está relacionado con un dato importante y es que en el viejo continente participan en los presupuestos participativos más las clases medias, a diferencia del caso Latinoamericano, donde son más participativas las clases más bajas, también en parte como consecuencia de que estas predominan en mayor medida que las clases medias.

El hecho de que en Europa no participe tanto la base de la sociedad, determina también la forma de cómo surgen los presupuestos participativos. Así y a diferencia de Latinoamérica, donde hemos visto que las movilizaciones sociales potenciaban el surgimiento y éxito de los presupuestos participativos, en Europa como se ilustra en el gráfico 32 es inexistente, siendo mayoritariamente un proceso que sigue la dirección de

arriba a abajo, es decir, los alcaldes implantan la herramienta, no siendo una demanda o presión social y en algunos casos un proceso bidireccional en el que se retroalimenta la iniciativa del ejecutivo con demandas de los ciudadanos y viceversa.

**GRÁFICO 32: ORIGEN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EUROPA**



Fuente: Elaborado a partir de los datos obtenido en SINTOMER, Y., «Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos»

Una de las variables socioeconómicas relacionadas directamente con la capacidad de riqueza de las ciudades, es la tasa de desempleo, la cual y al igual que en las anteriores tampoco se puede extraer un patrón común, ni tan siquiera nuevamente dentro del mismo país. Así podemos tener experiencias donde se puede hablar de un pleno empleo, con tasas inferiores al 5 % (Venecia y Salford) a tasas que sobrepasan el 20 % (Saint-Denis, Bobigny, Córdoba y Plock).

La tasa de inmigración como variable social, tampoco es un criterio que se repita homogéneamente, ya que hay experiencias como las españolas

y las alemanas, alguna italiana como Venecia, británica como Salford y polaca con Plock, que tienen tasas de inmigración inferiores al 5 %, mientras que en otras de los mismos países como Saint-Denis, Bobigny y Bradford (Gran Bretaña) las tasas son aproximadamente del 25 %.

Toda esta heterogeneidad de perfiles, justifica lo comentado anteriormente, que es la ausencia de un procedimiento o metodología común, por lo tanto, y compartiendo lo que recoge SINTOMER en su obra *“los presupuestos participativos no constituyen en el viejo continente una metodología, sino más bien un tema político y un movimiento de institucionalización de la participación ciudadana alrededor del presupuesto público”*.<sup>218</sup>

Con respecto al número de experiencias por países, un dato importante, es la diferencia en el número total de municipios entre ellos, es decir, debemos tener en cuenta los valores relativos que representan las experiencias con respecto al total de municipios de cada país. Así por ejemplo, en el año 2005<sup>219</sup> España tenía 14 experiencias, Italia 15, Francia 10, Alemania 3 y Gran Bretaña 3. A primera vista, podríamos decir que España e Italia tenían una gran diferencia con respecto a otros países como Alemania y Gran Bretaña, pero si vemos el número de municipios de cada uno de ellos, la conclusión es diferente ya que España e Italia, están en torno a 8.500 municipios, frente a las 500 de Gran Bretaña. Diferente es el caso de Alemania con aproximadamente 12.500 municipios o Francia con cerca de

---

<sup>218</sup> SINTOMER, Y., «Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 31, 2005, Caracas.

<sup>219</sup> SINTOMER, Y; GANUZA, E., *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, Transnational Institute, 2011.

35.000. Por lo tanto, en términos relativos de tasa de penetración el caso de Gran Bretaña es muy superior al resto de países. Esto se aprecia también en el número medio de habitantes por ciudad, siendo Gran Bretaña la de mayor número medio con aproximadamente 130.000 habitantes por ciudad.

Para hacernos una idea de la importancia que los presupuestos participativos tienen en términos absolutos de población, en el año 2005 la experiencia vinculaba en Europa, aproximadamente a 5 millones de ciudadanos, representando el 1,05 % del total de la población europea<sup>220</sup>, aunque existía un alto grado de concentración, puesto que tres ciudades (Sevilla, Córdoba y Bonn) contenían más del 25 % de los ciudadanos<sup>221</sup> de las experiencias. En términos absolutos, la experiencia de España se caracterizó por implantarse sobre todo en grandes ciudades, siendo el país que vinculó al mayor número de ciudadanos, más de 2.000.000 de habitantes. Alemania vinculaba aproximadamente a 1.000.000 de ciudadanos y alrededor de 500.000 en los casos de Francia e Italia, donde los presupuestos participativos se implantaron sobre todo en municipios de tamaño pequeño y mediano.

Cuatro años después las más de 250 experiencias<sup>222</sup> existentes en Europa representaban ya 8,5 millones de habitantes, por lo tanto, estamos

---

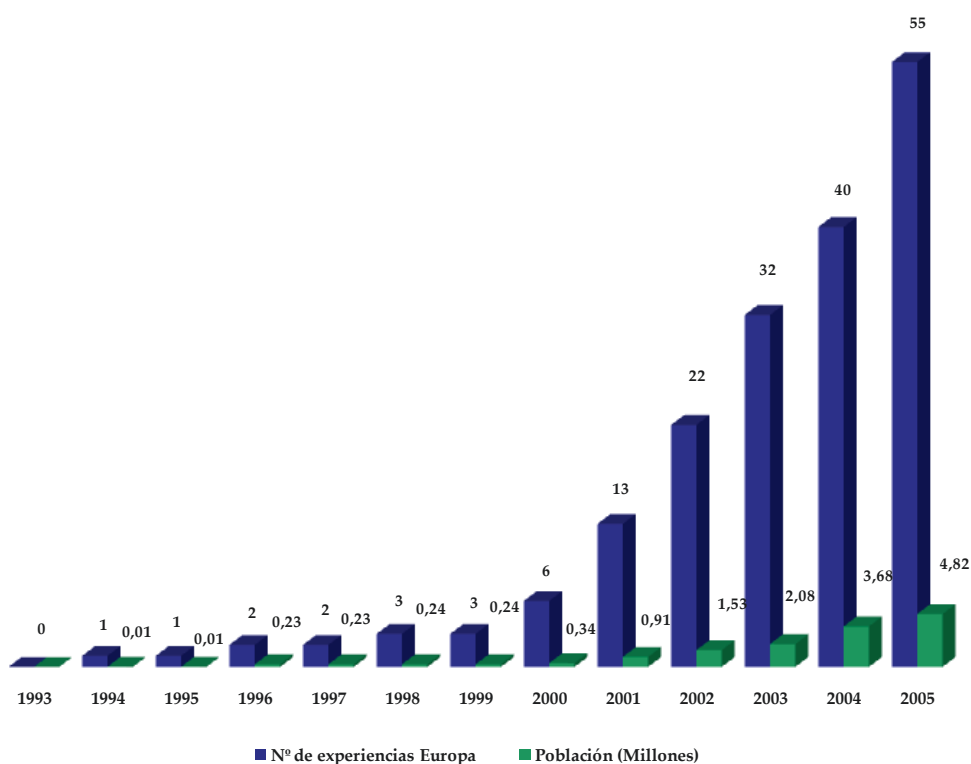
<sup>220</sup> Fuente: según los datos estadísticos contenidos en Eurostat

<sup>221</sup> SINTOMER, Y; GANUZA, E., *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, Transnational Institute, 2011

<sup>222</sup> SINTOMER, Y; GANUZA, E., *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, Transnational Institute, 2011

claramente ante una tendencia creciente de la experiencia participativa en el continente europeo.

**GRÁFICO 33: NÚMERO DE EXPERIENCIAS EN EUROPA Y POBLACIÓN TOTAL DE LAS CIUDADES DONDE SE REALIZAN PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (AÑO 1994-2005)**

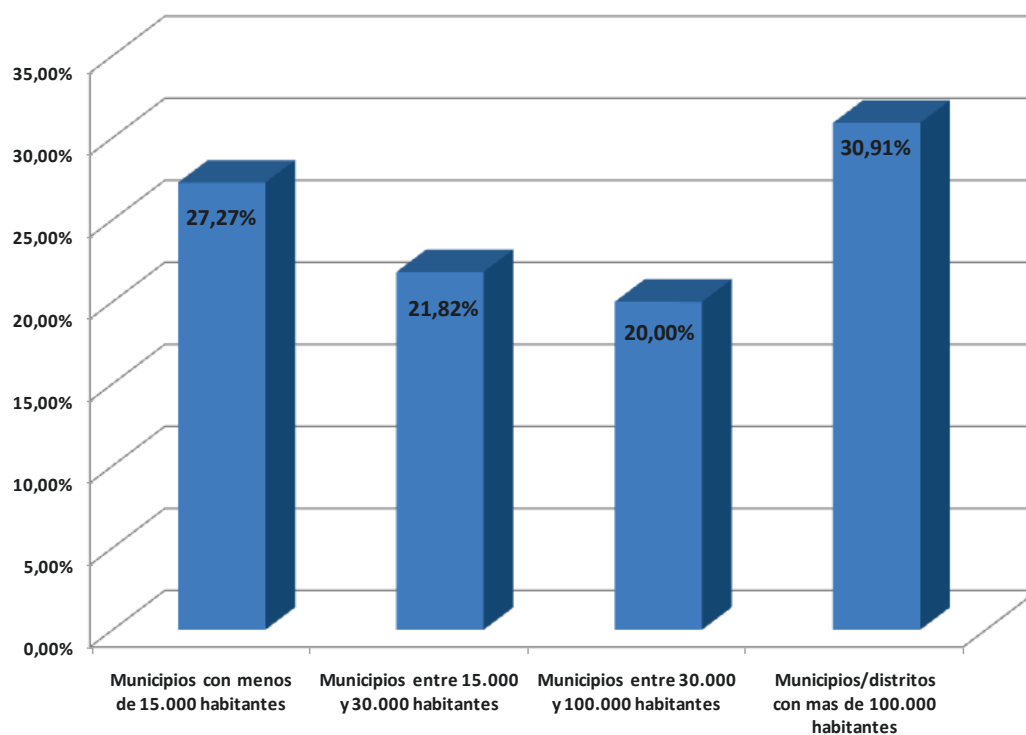


Fuente: GANUZA FERNÁNDEZ, E. Y GÓMEZ FORTES, B., "Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos", en *Estudios de progreso Fundación Alternativas*, 2008.

Ya hemos visto que en la primera ola de experiencias una característica es que predominan municipios de un menor tamaño, mientras que en la siguiente ola, la experiencia surge también en municipios de mayor tamaño. En este sentido, se ha pasado de tener en el año 2002, sólo cuatro experiencias en el estrato de ciudades de más de 100.000 habitantes, a tener en el 2005 diecisiete, la importancia relativa de las experiencias en éste estrato representan más de un 30% del total, como se ilustra en el gráfico 34.



**GRÁFICO 34: EXPERIENCIAS EUROPEAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR ESTRATOS DEL N° DE HABITANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS (AÑO 2005)**



Fuente: Elaborado a partir de los datos obtenidos en SINTOMER Y GANUZA FERNÁNDEZ, E., *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de Presupuesto Participativo en Europa*, Transnational Institute, 2011.

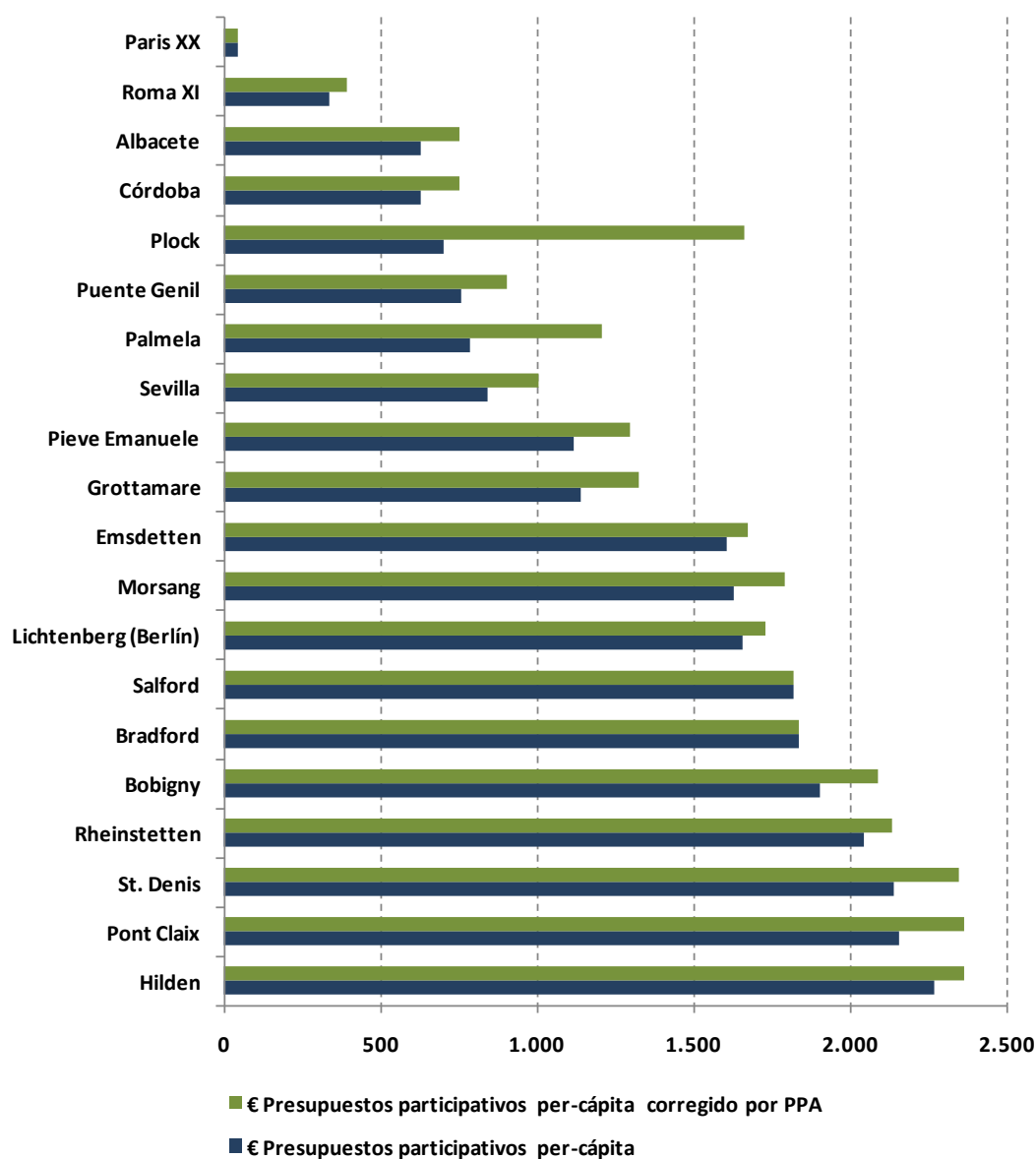
Una herramienta para medir el grado de importancia e intensidad de las experiencias de los presupuestos participativos es la cuantía económica que se destina a la misma. Para poder hacer una comparativa entre los diferentes municipios, hay que ver dicha información en términos per-cápita con respecto al número total de ciudadanos del municipio. En esta comparativa en el gráfico 35, podemos ver la enorme variación existente de unas experiencias a otras, así podemos ver como los municipios españoles, portugueses y polacos se sitúan próximos a los 500 y 1.000 euros per-cápita, mientras que los municipios franceses y alemanes destinan en términos per-

cápita aproximadamente 2.000 euros. Si tenemos en cuenta la paridad del poder adquisitivo<sup>223</sup> (PPA) del año 2005 de los países a los que pertenecen estos municipios, con relación al Reino Unido que es el de mayor poder adquisitivo tiene, lo más significativo es que disminuye la “brecha” entre los países que menos destinan y los que más, continuando siendo los municipios españoles en términos generales, los que menor cuantía per-cápita destinan a presupuestos participativos.

---

<sup>223</sup> Vid. Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano (<http://hdrstats.undp.org/>)

**GRÁFICO 35: PRESUPUESTO PER-CÁPITA EN CIUDADES/DISTRITO CORREGIDO POR LA PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO DEL PAÍS (AÑO 2005)**



Fuente: SINTOMER, Y; GANUZA, E., *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, Transnational Institute, 2011 y de los datos contenidos en los Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano sobre paridad de poder adquisitivo (<http://hdrstats.undp.org/>)

En Europa, el papel que han tenido en los presupuestos participativos las organizaciones y los proyectos financiados internacionalmente, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ha sido mucho menor que en el escenario Latinoamericano, donde como ya hemos visto tuvo especial importancia sobre todo en la fase de expansión. Esto no quiera decir, que no haya ninguna acción, ya que hemos visto la gran importancia, que tuvo la ya comentada red URB-AL, financiada por la Unión Europea y cuyo carácter de cooperación horizontal entre los gobiernos municipales de Europa (principalmente españoles e italianos) y Latinoamérica, posibilitó la creación de la red “Finanzas locales y presupuesto participativo”, favoreciendo la segunda fase de expansión de los presupuestos participativos en Latinoamérica y la primera en Europa, aprovechándose de la experiencia de Porto Alegre, como coordinador de la red.

Una organización que está fomentando la implantación de los presupuestos participativos, sobre todo en países del Este de Europa (Albania y Bosnia y Herzegovina), es el Banco Mundial.

El caso Europeo, se ha sustentado más en redes de municipios de carácter nacional, cuyo objetivo era más innovar en materias de gestión municipal que favorecer la participación ciudadana. Ejemplos de estas redes son la Italiana denominada “Nuovo Municipio”,<sup>224</sup> la red “Kaleidos”<sup>225</sup> en

---

<sup>224</sup> Vid. Blog del Nuovo Municipio ([http://nuovomunicipio.blog.tiscali.it/?doing\\_wp\\_cron](http://nuovomunicipio.blog.tiscali.it/?doing_wp_cron))

<sup>225</sup> Vid. Fundación Kaleidos ( [www.kaleidosred.org](http://www.kaleidosred.org) )

España o la “Morgenstadt (Ciudades de futuro)”<sup>226</sup> en Alemania, ejemplos que manifiestan el papel activo de los municipios y las regiones en el desarrollo de los presupuestos participativos.

A nivel nacional, cada país tiene sus elementos de potenciación propios, por ejemplo, Alemania experimento el surgimiento y desarrollo de los presupuestos participativos, bajo el “paraguas” del apoyo en la creación de una red, de las Fundaciones, figura que en la actualidad ha perdido importancia. En el caso de Gran Bretaña, el combustible acelerador del proceso, han sido las Organizaciones no Gubernamentales (ONG’s), donde cabe citar el caso de la Organización “Community pride Initiative”,<sup>227</sup> relacionada directamente con el movimiento comunitario de Inglaterra y que tomando como referencia la experiencia de Porto Alegre, ha difundido la misma consiguiendo formar una red nacional gracias al apoyo de otra organización, Oxfam.

Una vez visto el desarrollo por países, parece interesante ver los objetivos a los que se han dirigido los presupuestos participativos en Europa, se pueden clasificar en tres tipos:<sup>228</sup>

1. **Administrativos:** Orientados a la mejora de las políticas públicas, aprovechando la integración de la participación de los ciudadanos para **modernizar la administración.**

---

<sup>226</sup> Vid. Auf dem Weg zur Morgenstadt ([www.morgenstadt.de](http://www.morgenstadt.de))

<sup>227</sup> Vid. Community Pride Unit ([www.communitypride.org.uk/](http://www.communitypride.org.uk/))

<sup>228</sup> SINTOMER, Y; GANUZA, E., *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, Transnational Institute, 2011

2. **Cuestión social:** Se aprovecha la participación para potenciar el vínculo social, otorgando un papel más representativo a los colectivos más desfavorecidos de forma que inviertan las prioridades políticas, orientándolas a la eliminación de desigualdades, la integración de las minorías étnicas, así como la equiparación de género.
3. **Políticos:** Este objetivo nace como consecuencia de la deslegitimidad originada por la crisis representativa, así persigue “conquistar” la legitimidad que ha perdido el sistema político, utilizando para ello un modelo basado en la democracia participativa a nivel local.

En la actualidad, están cobrando especial relevancia el objetivo de cuestión social y política, especialmente como consecuencia de los problemas económicos generadores de desigualdades sociales y paralelamente de la ya comentada crisis actual de la Democracia Representativa.

Desde hace varios años la modernización de la Administración local perseguida en Europa, se ha convertido en parte en una respuesta a lo recomendado por los Organismos Internacionales y que están en línea con lo que plantea el enfoque Neopúblico y el cuál ya ha sido abordado a lo largo del presente trabajo. De esta forma, los presupuestos participativos han contribuido a la modernización administrativa con los siguientes avances:

- Una **mejora de la calidad de los servicios:** Aprovechando el diagnóstico de ciertas necesidades que los ciudadanos y asociaciones han detectado como carencias.

- Una **mayor capacidad de respuesta** por parte de la Administración en los procedimientos administrativos: Las demandas, sugerencias y reclamaciones de los ciudadanos, con los mecanismos de opinión que aportan los presupuestos participativos se canalizan más rápidamente a los funcionarios lo que permite disminuir los tiempos de actuación por parte de estos.
- Una **resolución de problemas específicos** de los ciudadanos que no se habían resuelto hasta la incorporación de los presupuestos participativos.
- **Gestión de proyectos financiados con recursos públicos** por asociaciones o grupos de ciudadanos: Esto posibilita mayor rapidez en la gestión y mayor adaptación a las necesidades finales de los ciudadanos.
- Una **transversalidad en la acción pública**, creando equipos coordinados que enfoque de forma integrada las demandas ciudadanas, sin tener que dirigir estas a diferentes secciones o departamentos administrativos, según su competencia. Un ejemplo de esto es la creación de unidades multifuncionales o también denominadas “ventanilla única”.
- Una **mayor transparencia de las finanzas locales**, como consecuencia de tener que presentar los presupuestos en folletos y documentos que de forma clara permitan a los ciudadanos comprender la distribución de los mismos. Podemos citar algunos ejemplos como el caso de la experiencia alemana y que veremos en el siguiente epígrafe, donde la

implantación de los presupuestos participativos lleva asociada la elaboración de un folleto donde se informa del presupuesto municipal y se detallan los costes de las propuestas elegidas en los presupuestos participativos. En algunos casos se cambia el folleto por instrumentos con un mayor impacto en los ciudadanos, como es el caso del municipio de Petrer<sup>229</sup> en Alicante (España), donde se elaboró un falso billete y que incluía información de la cantidad del total del presupuesto municipal. Este mismo instrumento ha sido utilizado posteriormente recogiendo la cantidad per-cápita disponible en los presupuestos participativos.

Continentalmente, existen diferencias en la modernización de la Administración local, de esta forma la experiencia europea difiere de la Latinoamericana, donde sobre todo se persigue el objetivo de la cuestión social. A este respecto, GANUZA resalta este aspecto en su obra, así señala que: *“En Europa, los presupuestos participativos se insertan dentro de un proceso más amplio de modernización de la Administración local. En el contexto europeo, el*

---

<sup>229</sup> FRANCES, F, SORIANO, A; CARRILLO, A., «La experiencia de los presupuestos participativos en Preter» Reforzando la idea de que los ciudadanos podían *tomar una parte* del presupuesto, se decidió especular con la idea de que si se repartiera el presupuesto municipal entre todos los habitantes de Petrer, a cada uno le corresponderían aproximadamente unos 600 euros. Por ello se lanzaron un total de 20.000 billetes de 600€ (falsos como podrá suponer el lector), que detallaban en el reverso la estructura básica del presupuesto municipal el año anterior, a fin de ir familiarizando a los ciudadanos con los grandes capítulos presupuestarios y con el concepto de inversiones municipales, que iban a ser el principal objetivo de debate de los presupuestos participativos para este. ([http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1017-fichero/1.-La experiencia del Pres. Part. en Petrer \(Francisco Frances, Ana Soriano y Antonio Carrillo.pdf\)](http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1017-fichero/1.-La%20experiencia%20del%20Pres.%20Part.%20en%20Petrer%20(Francisco%20Frances,%20Ana%20Soriano%20y%20Antonio%20Carrillo.pdf)))



*proceso participativo debe su impulso más a una apuesta por la racionalización administrativa que a una inversión de las prioridades políticas”.*<sup>230</sup>

#### **4.3.2.- ALEMANIA COMO EJEMPLO DE REDES SOCIALES**

El caso de la experiencia alemana es un claro ejemplo de la importancia que tiene el capital social y más concretamente las redes sociales que como COLEMAN Y PUTNAM, identificaron permiten mediante la coordinación mejorar la eficiencia del conjunto de la sociedad. En las siguientes paginas profundizaremos en el caso Alemán, como ejemplo de estas redes.

Ya hemos visto que los presupuestos participativos llegan a Alemana en el año 1999, estableciéndose una red de municipios. Aprovechando las redes establecidas y con el objetivo de asesorar a todos los agentes implicados y a la vez disponer de un censo de las experiencias de participación en presupuestos participativos que existen en Alemana, en el año 2007 se creó apoyada por organismos públicos una plataforma<sup>231</sup> en

---

<sup>230</sup> GANUZA FERNÁNDEZ, E. Y GÓMEZ FORTES, B., «Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos»...op. cit., pág. 12

<sup>231</sup> Vid. <http://www.Buergerhaushalt.org> Esta plataforma está coordinada por “Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt)” (Capacitación y Desarrollo Internacional) y participan en ella los siguientes organismos públicos; la “Bundeszentrale für politische Bildung” (Agencia Federal para Educación Cívica), “Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)” (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo) y el “Servicestelle Lommunen in Der Einen Welt” (Agencia de Servicios a las Comunidades en un solo mundo) que es el centro de competencia para la política de desarrollo de la comunidad en Alemania. Los socios de InWEnt son el Gobierno Federal Alemán, representado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), el sector privado alemán y los Estados Federados. InWEnt nació en 2002, tras fusionarse la Sociedad Carl Duisberg (CDG) y la Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE).

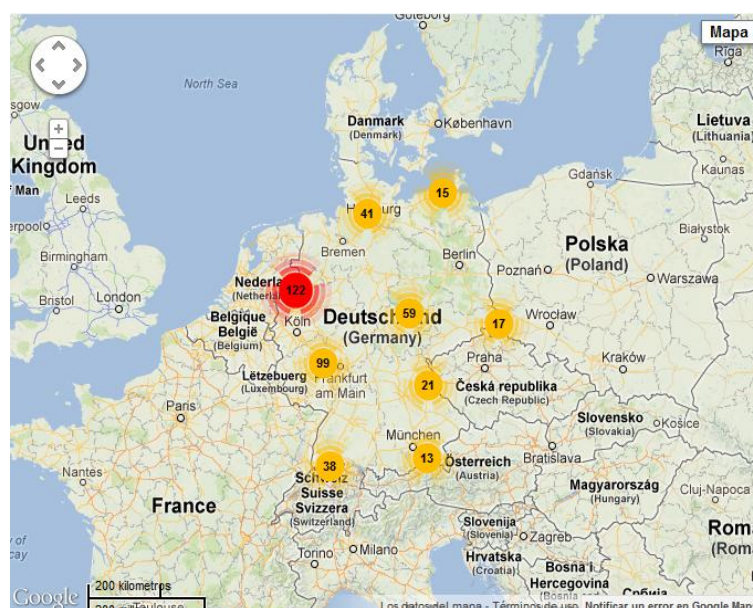
Internet. La información contenida en esta plataforma nos servirá de referencia para analizar la situación actual en la que se encuentran los presupuestos participativos en el país germano.

Como hemos comentado anteriormente, los presupuestos en Alemania en su primera fase se materializaron en municipios de tamaño pequeño y que posteriormente se extrapolaron a los de mayor tamaño. El objetivo era un híbrido entre animar a los ciudadanos a “esquivar” la desafección política y conocer las demandas y necesidades, lo cierto que al igual que en la mayoría de experiencias del viejo continente, la iniciativa siguió la dirección “top-down”, es decir, nació en la Administración. Las fases que sigue el presupuesto participativo en Alemania se alinea con el flujograma: información, consulta y rendición de cuentas (retroalimentación) sobre las ideas y propuestas ejecutadas. Todo el proceso se basa en unas reglas transparentes, es decir, está formalizado y cuenta con el compromiso de su seguimiento por parte de los concejales que han sido elegidos.

La plataforma o página web que coordina InWEnt, pretende desde el año 2007 documentar todo lo relacionado en Alemania con los presupuestos participativos con el objeto de informar a los municipios, pero su principal finalidad es servir de herramienta para que los grupos organizados de ciudadanos que participan en los presupuestos participativos, intercambien sus experiencias y formen redes. La web mantiene actualizada diariamente la información y dispone de un mapa interactivo en el que se ilustra la situación actual de los presupuestos participativos, así como un censo de experiencias en el que se identifica la fase del proceso de implantación en la que se encuentra cada municipio. En el mapa se puede hacer un clic en la bandera

del municipio en cuestión y llegar hasta el foro del mismo, pudiéndose obtener información actual del proceso, así como participar en las discusiones sobre las propuestas del presupuesto participativo. La filosofía de ser una herramienta interactiva al servicio de los ciudadanos, se pone de manifiesto en el hecho de que la plataforma permite que los usuarios puedan registrarse en línea y publicar informes con sus experiencias personales, además de compartir artículos que son evaluados por el resto de usuarios. La evolución creciente de la actividad de la plataforma se puede observar en la tabla 7, situándose actualmente en más de 122.000 visitas y más de 23.000 usuarios, aunque éste último dato ha sufrido un retroceso de aproximadamente un 25 % con respecto al año 2011. Aún así, es significativo el incremento que los datos actuales han experimentado en cinco años, al ser de más del 1.000 % y del 600 % respectivamente.

#### MAPA 5: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ALEMANIA (AÑO 2013)



Fuente: Elaborado a partir de los datos obtenidos en <http://www.Buergerhaushalt.org>

**TABLA 7: EVOLUCIÓN DEL N° DE VISITAS Y DE USUARIOS EN <http://www.Buergerhaushalt.org> (AÑO 2008-2013)**

	2008	2009	2010	2011	2012
Visitas	9.835	61.579	201.678	128.755	122.893
Nº usuarios	3.122	18.855	25.592	31.575	23.769
Promedio	3,15	3,27	7,88	4,08	5,17

Fuente: Elaborado a partir de los datos obtenidos en los Informes Anuales (2008-2013) publicados en <http://www.Buergerhaushalt.org>

Una actividad de gran importancia es la organización e invitación que anualmente la plataforma realiza a los municipios e interesados a participar en una serie de encuentros de la red, donde se elaboran de forma común, nuevos debates, documentos, materiales de difusión y publicidad y nuevos instrumentos de participación. El diálogo es equitativo entre las diferentes iniciativas, además de fluido, dinámico y distendido, gracias a la utilización de métodos de moderación abiertos como por ejemplo, desayunos de trabajo.

La plataforma clasifica el censo o directorio de las experiencias en función de los diferentes estadios de implantación, asignando una letra y un término que a continuación se explica en base a la traducción de la información disponible:

- **D: Discusión:** La introducción de un presupuesto participativo se está discutiendo en la comunidad. El presupuesto participativo se pide por un partido o una organización no gubernamental. La introducción es a menudo controvertida. No existe una Decisión del Consejo. La última convocatoria para la introducción de los presupuestos participativos no tiene una antigüedad mayor a dos años.

- **I = Información:** La participación ciudadana es o sigue estando en la primera etapa donde los ciudadanos están informados sobre el presupuesto y la planificación del presupuesto, por ejemplo, por medio de folletos, sesiones de información en Internet, información especialmente preparada y pantallas interactivas. Además de documentos e información didáctica relacionada con los presupuestos participativos y también con el presupuesto. La consulta puede ser permanente o sólo de forma puntual.
- **B = decisión:** La introducción de un presupuesto participativo fue adoptada por el Consejo (en el mejor de los casos por unanimidad). Existe una Resolución del Consejo desde hace al menos dos años.
- **V = preforma:** El estudio llevado a cabo por el municipio para la participación pública en el proceso presupuestario aún no está en un presupuesto participativo completo. Esto requiere, en particular, las formas avanzadas de interacción con los miembros de la administración y/o políticos. Se puede abrir por ejemplo en forma de una plataforma de inversión en línea o en forma de reuniones de ayuntamiento. Constitutivo del presupuesto participativo es la posibilidad de un debate público sobre el presupuesto, sin embargo, sólo es posible enviar a la administración, las propuestas para el presupuesto municipal a través del correo electrónico o mediante formularios en línea. Por lo tanto, el proceso de participación con el estatus V ofrece al debate oportunidades interactivas.

Este estado V se otorga a los municipios que realizaron la participación ciudadana en el presupuesto llamado "presupuesto participativo".

- **E = La introducción del presupuesto participativo se realiza por primera o segunda vez:** El público no es sólo informado sobre el presupuesto (por ejemplo, a través de un folleto), sino que también es consultado. Existiendo la oportunidad de discutir, evaluar las propuestas de gestión y/o aportar sus propias sugerencias. Además, se proporciona cualquier comentario al respecto (rendición de cuentas), sobre si fueron y cómo consideradas las propuestas. Para estar en éste estatus, el último presupuesto participativo aprobado, no tiene que tener una antigüedad de más de dos años.
- **F = continuación:** El presupuesto participativo se lleva a cabo por tercera vez o más. Cada vez es más evidente que la participación de los ciudadanos es una parte integral y permanente del proceso de planificación del presupuesto. El último presupuesto participativo aprobado no tiene una antigüedad de más de dos años.
- **A= Vía muerta:** Ya no se realiza el presupuesto participativo o las formas previas como los eventos de información pública. La introducción o el mantenimiento del presupuesto participativo fue rechazada por el Consejo o abortado por otras razones.
- **K = Ningún estado:** Aunque en el municipio, la introducción de un presupuesto participativo no es un problema, los

documentos presupuestarios no son didácticos. Éste estatus es nuevo a partir del último informe de situación publicado.

En la actualidad la situación de la experiencia en Alemania, responde desde hace cinco años a una evolución positiva (Gráfico 36). Los datos del último informe de situación sobre los presupuestos participativos publicado en enero de 2013 en la Plataforma de Información sobre los presupuestos participativos en Alemania, la «Bürgerhaushalt» cuantifica el número de experiencias activas<sup>232</sup> en 142, (aproximadamente un 200 % más que en el año 2008. Estas experiencias vinculan entre los municipios y los Länders aproximadamente a 16 millones de ciudadanos<sup>233</sup> (15.853.862), más de un 25 % de población que el año anterior y representando aproximadamente el 20 % del total de la población alemana.

La fase de Discusión se ha estabilizado en los tres últimos años, manteniéndose en torno al centenar de experiencias, después del fuerte incremento registrado desde el año 2008 al 2010. En las cifras en que se encuentra esta fase los valores deberían mantenerse constantes o incluso disminuir en los próximos años como consecuencia de iniciar fases de proceso activo del presupuesto. Aunque en el año 2013 el número de experiencias que se encuentran en esta fase en términos absolutos engloba a

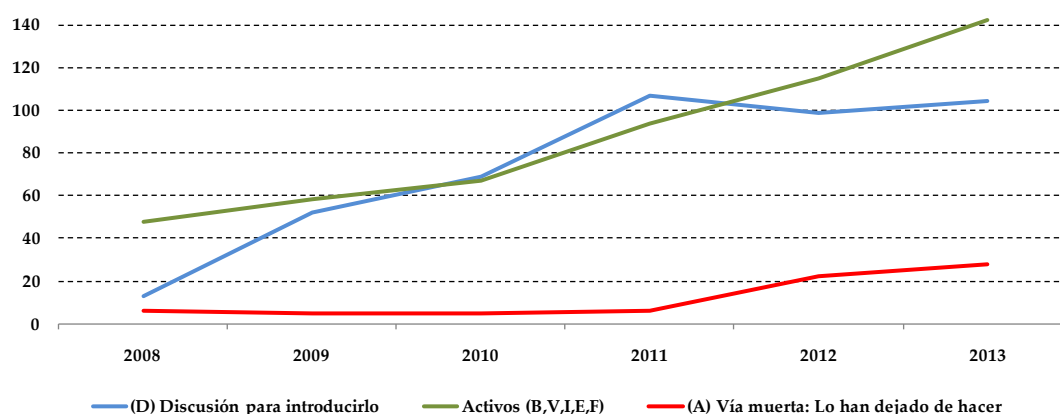
---

<sup>232</sup> Se consideran activos las experiencias que se encuentran en las siguientes fases: (B) Decisión: se va a implantar, (V) Preforma: Información y fase interactiva, (I) Información: Folletos, internet,... (E ) Introducción: Información y consulta por 1ª o 2ª vez, (F) Continuación: Se consolidado por 3ª vez.

<sup>233</sup> Vid. Datos de la Oficina Federal de Estadística de Alemania (<https://www.destatis.de/>)

cinco más que en el año anterior, el número total de ciudadanos pertenecientes a estas experiencias es medio millón menos que en el año 2012, pero aún así esta fase representa en su totalidad (20.529.187) a más de un tercio de la población total alemana.

**GRÁFICO 36: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EXPERIENCIAS SEGÚN ESTADIO DEL PROCESO (AÑO 2008-2013)**



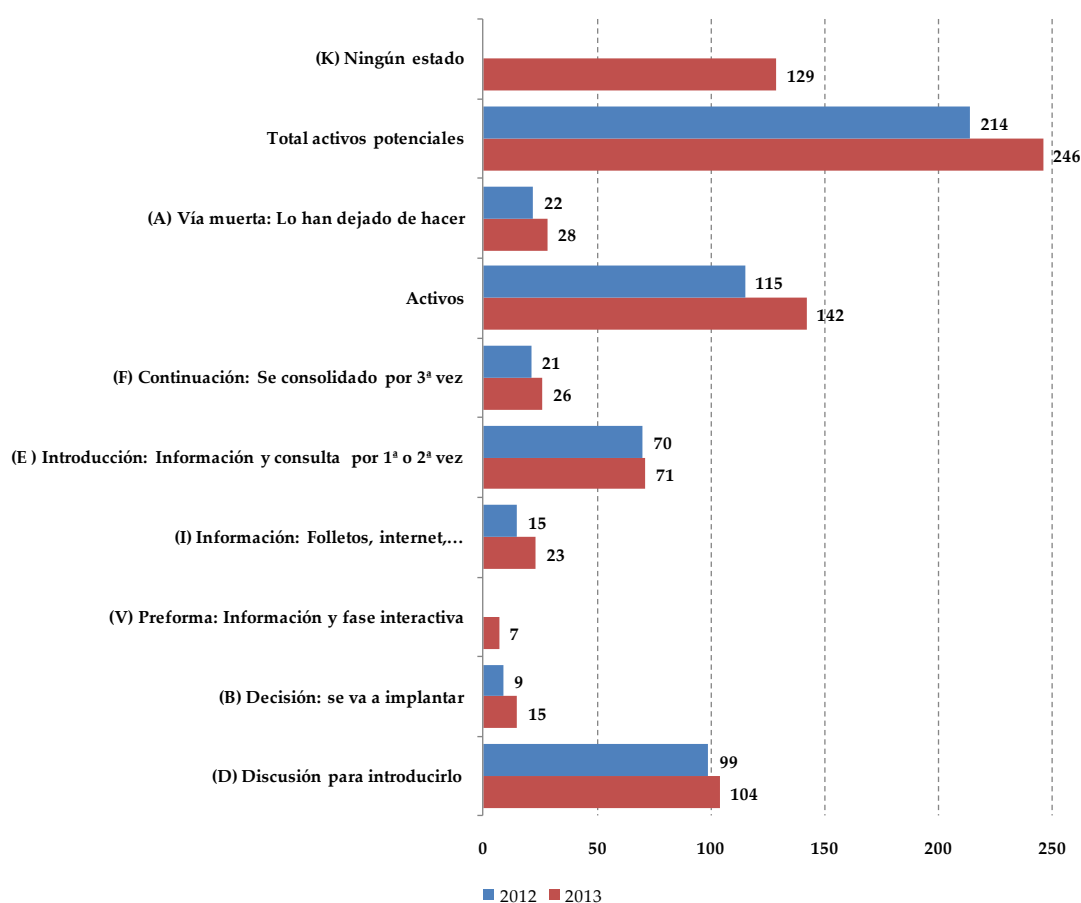
Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales (2008-2013) de la web coordinada por InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH) (Capacitación y desarrollo Internacional) (<http://www.Buergerhaushalt.de>)

Un dato muy significativo es el incremento que han tenido en los dos últimos años el número de experiencias que han dejado de realizar los presupuestos participativos o clasificadas como “vía muerta” (V). Así, se ha pasado de una cifra más o menos constante de 5 o 6 experiencias anuales a 22 en el año 2012 o 28 en el año 2013. Estas 28 experiencias que han dejado de realizarse, representan a más de cuatro millones de ciudadanos (4.022.073), incrementándose más de un 22 % con respecto al año anterior que ya era un dato elevado (3.279.519). Por lo tanto, en los dos últimos años 7.301.592 habitantes alemanes (aproximadamente el 9% de la población total de



Alemania) han dejado de tener la posibilidad de participar en los presupuestos participativos.

**GRÁFICO 37: NÚMERO DE EXPERIENCIAS SEGÚN ESTADIO DEL PROCESO (AÑO 2012-2013)**

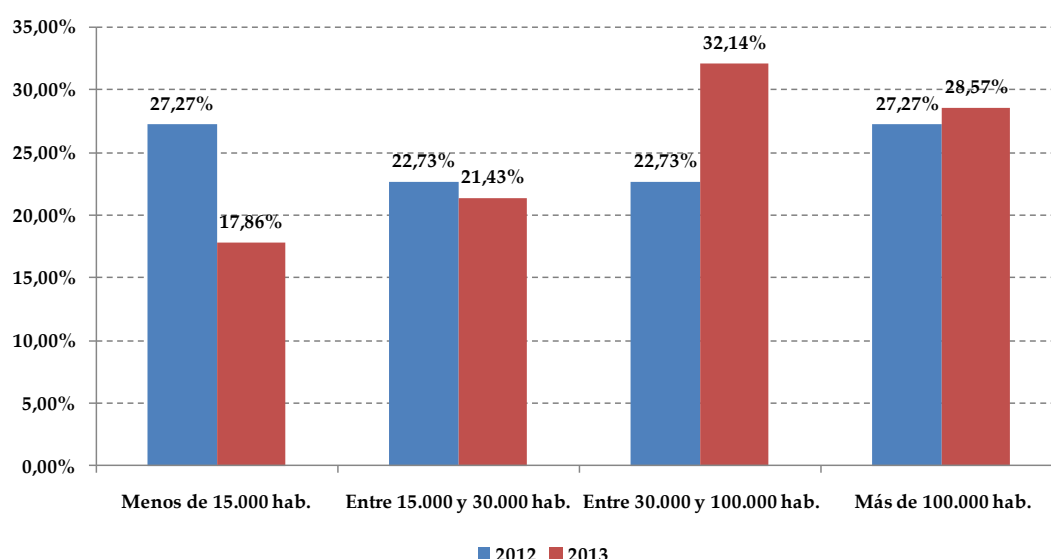


Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales (2008-2013) de la web coordinada por InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y desarrollo Internacional) (<http://www.Buergerhaushalt.de>)

Con respecto a las características del tamaño poblacional de las experiencias que se han dejado de realizar, como se ilustra en el Gráfico 38, el principal cambio para el año 2013 ha sido el incremento en términos relativos

del número de experiencias que se dejan de realizar en el estrato comprendido entre los 30.000 y los 100.000 habitantes, lo que justifica a su vez el incremento que comentábamos antes del número de habitantes que resulta afectado.

**GRÁFICO 38: ESTRATO DE HABITANTES DE LAS EXPERIENCIAS EN LA FASE DE “VÍA MUERTA” (AÑO 2012-2013)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales (2008-2013) de la web coordinada por InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y desarrollo Internacional) (<http://www.Buergerhaushalt.de>) y los datos obtenidos en la Oficina Federal de Estadística de Alemania (<https://www.destatis.de/>)

En la actualidad, del total de experiencias activas, la fase con un mayor número de experiencias es la de Introducción, ya que representa a más de la mitad (Tabla 8). En esta fase de Introducción encontramos sobre todo a los municipios de más de 30.000 habitantes, ya que una de cada 3 experiencias activas, pertenece a un municipio de éste tipo y se encuentra en esta fase. Por contraste, la fase menos desarrollada es la de Preforma,

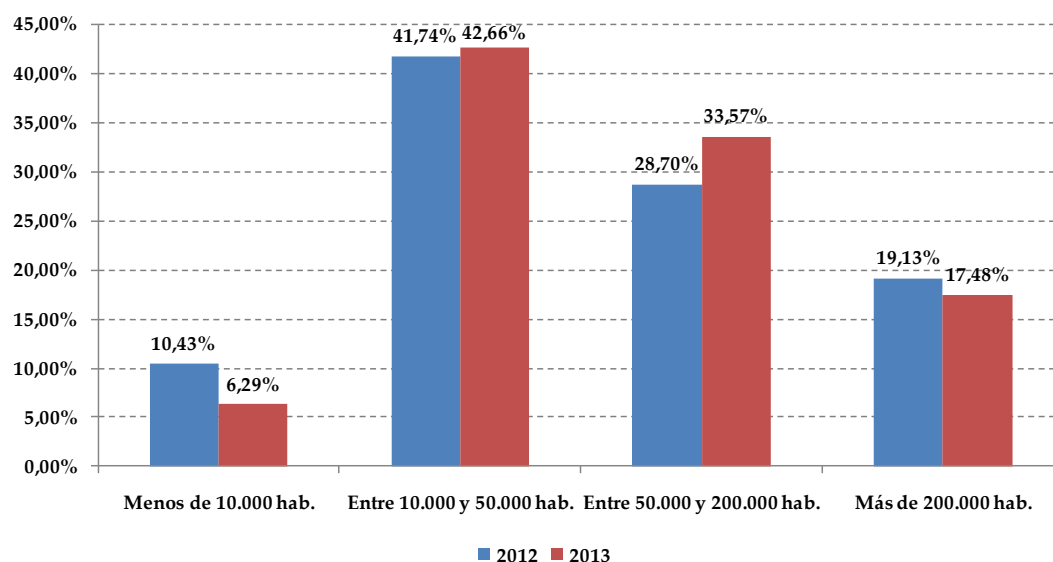
representa aproximadamente al 5% de las experiencias y sobre todo encuadradas en el estrato de 30.000 a 100.000 habitantes. Éste estrato es el que mayor número de experiencias activas recoge, representando a más de un tercio de las mismas, que unido al dato perteneciente al estrato de experiencias de más de 100.000 habitantes, nos permite afirmar que en la actualidad las experiencias activas en Alemania pertenecen principalmente a los estratos de mayor tamaño poblacional. Para contrastar esta afirmación, en el gráfico 39, se ilustran las experiencias en base a otra estratificación poblacional, lo que nos permite determinar que principalmente las experiencias alemanas se encuadran dentro del estrato de 10.000 a 50.000 habitantes.

**TABLA 8: DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS ACTIVAS SEGÚN LA FASE EN LA QUE SE ENCUENTRAN Y EL ESTRATO DE HABITANTES AL QUE PERTENECEN (AÑO 2013)**

	Menos de 15.000 hab.	Entre 15.000 y 30.000 hab.	Entre 30.000 y 100.000 hab.	Más de 100.000 hab.	Total
(B) <b>Decisión:</b> se va a implantar	1,4%	3,5%	4,2%	2,1%	<b>11,2%</b>
(V) <b>Preforma:</b> Información y fase interactiva	0,7%	0,0%	3,5%	0,7%	<b>4,9%</b>
(I) <b>Información:</b> Folletos, internet,...	2,1%	1,4%	6,3%	6,3%	<b>16,1%</b>
(E) <b>Introducción:</b> Información y consulta por 1ª o 2ª vez	7,0%	12,6%	18,2%	12,6%	<b>50,3%</b>
(F) <b>Continuación:</b> Se consolidado por 3ª vez	2,1%	2,8%	4,2%	8,4%	<b>17,5%</b>
<b>Total Activos</b>	<b>13,3%</b>	<b>20,3%</b>	<b>36,4%</b>	<b>30,1%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales (2008-2013) de la web coordinada por InWent (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y desarrollo Internacional) (<http://www.Buergerhaushalt.de>) y los datos obtenidos en la Oficina Federal de Estadística de Alemania (<https://www.destatis.de/>)

**GRÁFICO 39: DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS ACTIVAS SEGÚN EL ESTRATO DE HABITANTES AL QUE PERTENECEN (AÑO 2012-2013)**



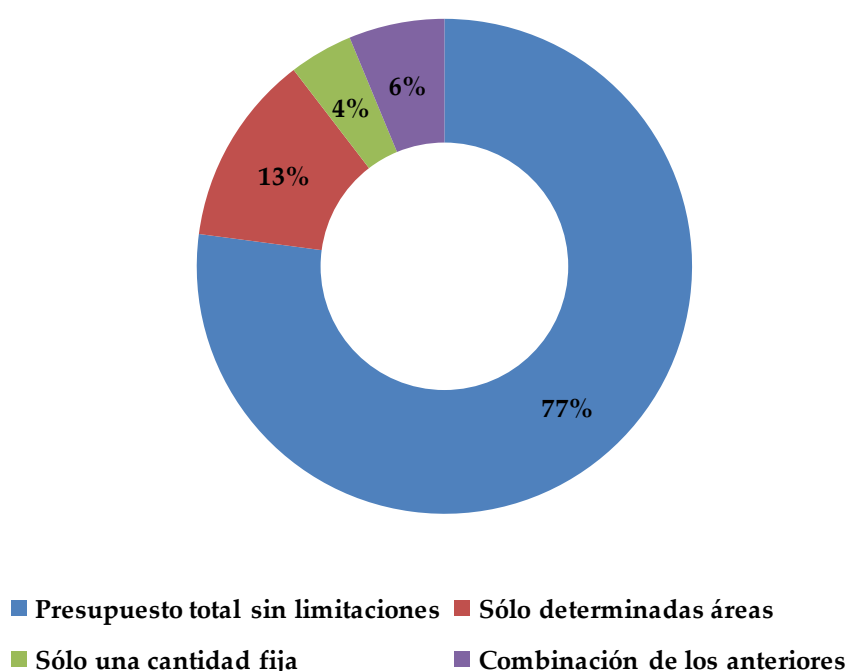
Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales (2008-2013) de la web coordinada por InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y desarrollo Internacional) (<http://www.Buergerhaushalt.de>) y datos obtenidos en la Oficina Federal de Estadística de Alemania (<https://www.destatis.de/>)

El sexto informe elaborado por InWEnt y publicado en enero de 2013, incluye información sobre las principales características de las 96 experiencias de los presupuestos participativos alemanes que se encuentran en las fases E (Introducción: Información y consulta por 1ª o 2ª vez) y F (Continuación: se ha consolidado por 3ª vez). Las características comprenden los ámbitos de participación, las formas de participación, los tipos de propuestas/decisión y la forma de rendición de cuentas de los presupuestos participativos.

La primera de las características de las experiencias alemanas, es que tienen una gran amplitud, puesto que se destina en un 77 % a la totalidad del

presupuesto en cualquier área de actuación, es decir, sin limitación alguna (Gráfico 40). Frente al 13 % de las experiencias que se circunscriben sólo a un determinado área de actuación o el residual 4 % que limita la experiencia de los presupuestos participativos exclusivamente a una determinada cuantía económica.

**GRÁFICO 40: ¿QUÉ PARTE DEL PRESUPUESTO SE DESTINA A PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS? (AÑO 2013)**

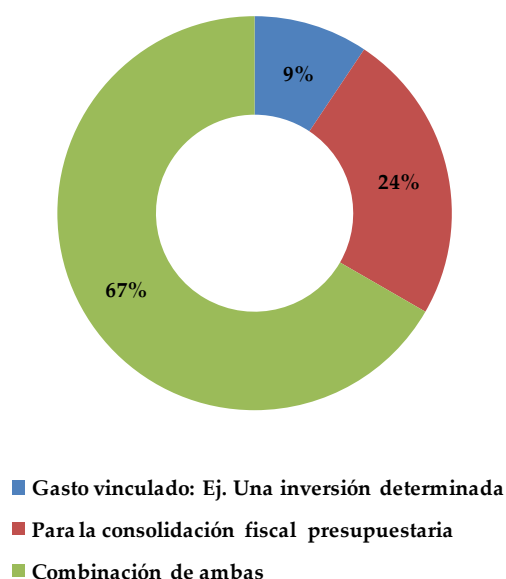


Fuente: Elaboración propia a partir del informe anual 2013 de la web coordinada por InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y desarrollo Internacional) (<http://www.Buergerhaushalt.de>)

Con respecto a las propuestas realizadas por los ciudadanos, como se ilustra en el gráfico 41 el 67 % corresponde a propuestas que están dirigidas a

una inversión determinada y que a la vez se orientan a la consolidación fiscal presupuestaria (permiten disminuir los gastos).

**GRÁFICO 41: ¿QUÉ TIPO DE PROPUESTA HACEN LOS CIUDADANOS? (AÑO 2013)**



Fuente: Elaboración propia a partir del informe anual 2013 de la web coordinada por InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y desarrollo Internacional) (<http://www.Buergerhaushalt.de>)

En cuanto al grado de decisión o vinculación de las propuestas de los ciudadanos, lo más significativo es que sólo en el 2 % de las experiencias las propuestas tienen carácter vinculante, frente al 43 % en el que sólo se permite proponer sin posibilidad de poder comentar o discutir las mismas. Una característica del sistema alemán es que permite a los ciudadanos que comenten las propuestas realizadas por la Administración, esta opción como se muestra en el gráfico 42, la vamos a encontrar de forma conjunta a la posibilidad de proponer por parte de los ciudadanos en el 42 % de las experiencias.

**GRÁFICO 42: GRADO DE DECISIÓN/VINCULACIÓN EN LAS PROPUESTAS DE LOS CIUDADANOS (AÑO 2013)**

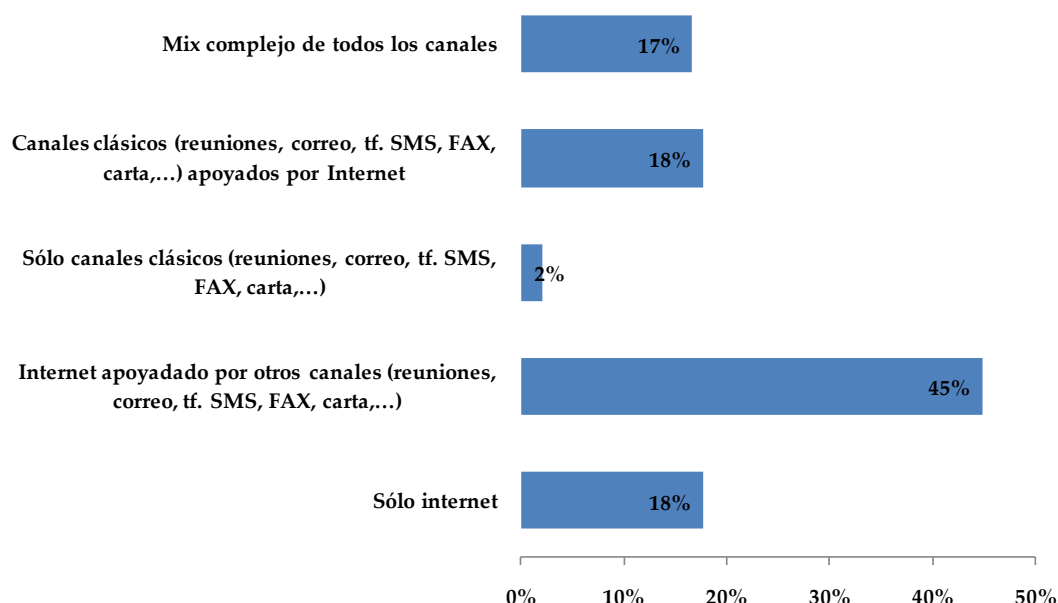


Fuente: Elaboración propia a partir del informe anual 2013 de la web coordinada por InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y desarrollo Internacional) (<http://www.Buergerhaushalt.de>)

La forma o canal de participación utilizado en las experiencias alemanas, es mayoritariamente a través de la red, prueba de ello es la apuesta y el éxito que comentábamos al principio de la plataforma *Buergerhaushalt.org*. El canal de internet no es utilizado de forma independiente, sino que se apoya de otros métodos o canales más clásicos y tradicionales como son las reuniones, el correo, el teléfono, o el fax. Éste canal híbrido en el que predomina internet y se apoya de canales tradicionales se utiliza en el 45 % de las experiencias (Gráfico 43). Pero también existe el canal en el que los sistemas clásicos de participación se apoyan con carácter accesorio de Internet, representando el 18 % de las experiencias, dato muy

relevante puesto que también el 18 % de las experiencias utiliza internet como único canal de participación, es decir, son experiencias de participación 100 % interactivas.

**GRÁFICO 43: CANALES DE PARTICIPACIÓN (AÑO 2013)**



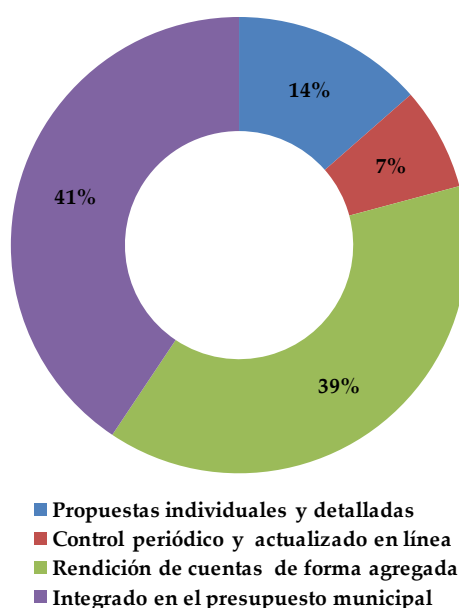
Fuente: Elaboración propia a partir del informe anual 2013 de la web coordinada por InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y desarrollo Internacional) (<http://www.Buergerhaushalt.de>)

Por último, y para cerrar el proceso de participación, se analizan las diferentes formas de rendición de cuentas sobre el proceso de los presupuestos participativos. Así, en la mayoría de las experiencias la rendición se realiza de forma conjunta (Gráfico 44), es decir, integrado en la totalidad del presupuesto, sin identificar por lo tanto, las propuestas. En un 39 % de los casos, la rendición se efectúa de forma agregada, aunque identificando que forman parte de los presupuestos participativos y sólo en un 14 % de las experiencias, las propuestas se detallan desglosadas



individualmente. El control más exhaustivo, es decir, periódico y a la vez accesible con facilidad (en línea) a todos los ciudadanos sólo está presente en el 7 % de los casos.

**GRÁFICO 44: FORMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS (AÑO 2013)**



Fuente: Elaboración propia a partir del informe anual 2013 de la web coordinada por InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (Capacitación y desarrollo Internacional) (<http://www.Buergerhaushalt.de>)

Después de éste breve análisis a la situación de los presupuestos participativos en Alemania, podemos sintetizar que el perfil tipo de las experiencias alemanas es el siguiente; estamos ante experiencias que engloban de 10.000 a 50.000 habitantes, permitiendo participar a sus ciudadanos sin restricciones presupuestarias, ni áreas de actuación y que estos realizan sus propuestas sobre determinadas inversiones y a la vez que permitan un ahorro de gastos o consolidación fiscal. Aunque las propuestas de los ciudadanos apenas tienen carácter vinculante, si se les permite que

comenten tanto sus propuestas como las realizadas por la Administración, es decir, la Administración somete al debate sus propuestas. El canal de participación utilizado por los ciudadanos es principalmente internet, ya sea complementado por métodos clásicos, complementando a estos, o bien como único canal de participación. En contraposición con la importancia de internet como canal, se encuentra la escasez de experiencias que realizan una rendición de cuentas de los presupuestos participativos de forma periódica y en línea, realizándose la rendición en la mayoría de los casos de forma agregada e integrada con el presupuesto total.

#### **4.3.3.- AMÉRICA DEL NORTE: EL CASO DE LA CIUDAD DE NUEVA YORK**

América del Norte no cuenta con muchas experiencias de presupuestos participativos, quizás como consecuencia de que existen numerosas ciudades con un nivel muy desarrollado de infraestructura tanto civil como social, lo que hace innecesarias sus demandas a nivel ciudad por los ciudadanos mediante el instrumento participativo. Por éste motivo, los presupuestos participativos en América del Norte, se caracterizan por el enfoque denominado “Home Grown”, basado en la tradición de Desarrollo Comunitario y cuyo objetivo es la promoción y el crecimiento de los barrios más desfavorecidos. En éste enfoque tienen especial importancia los grupos de interés, apoyándose en una de las principales características de la experiencia de Porto Alegre, donde los presupuestos participativos surgen de “abajo a arriba”. Aunque las experiencias en E.E.U.U. y Canadá no son muy numerosas si podemos observar cierta consolidación y un lento crecimiento.

El caso de **Canadá** se diferencia mucho de los orígenes de los presupuestos participativos, América Latina, donde muchas personas tomaban parte en los presupuestos participativos con el fin de obtener infraestructuras básicas como la pavimentación de caminos o la canalización y gestión de aguas residuales, así como, un mecanismo de respuesta a las necesidades más básicas de la población. En las ciudades canadienses, por su nivel de riqueza, estas necesidades más básicas ya están cubiertas, no siendo por lo tanto, para los ciudadanos un incentivo a la participación en los presupuestos participativos. Esto junto con el hecho de que los municipios canadienses no tengan facultades reconocidas constitucionalmente para generar ingresos (dependen de los impuestos y subvenciones de los niveles superiores de gobierno) y disponer de autonomía financiera en sus presupuestos, justifica que los ciudadanos no tengan interés por participar, requiriéndose por lo tanto, crear nuevos incentivos.

Otra barrera a los presupuestos participativos en Canadá es la gran diversidad cultural y lingüística, ya que la inmigración ha contribuido a la existencia de ciudades multiculturales. Por ejemplo, en Toronto, la ciudad más grande de Canadá con más de 2,6 millones de ciudadanos, casi el 50% de su población nació fuera de Canadá. Esta procedencia de 169 países diferentes, hace que en la ciudad se hablen más de 100 idiomas y dialectos o que más de un tercio de los habitantes no hablan inglés como su idioma principal.

Aunque otras ciudades canadienses no son tan multiculturales, también comparten la diversidad de procedencias geográfica de sus ciudadanos, diversidad que no tiene que ser vista desde el punto de vista de

los presupuestos participativos, sólo como una barrera o un desafío sino como una oportunidad o un reto para la deliberación ciudadana y la discusión, que son la base del presupuesto participativo. Precisamente por esto, en el año 2004, el Alcalde electo de Toronto, David Miller, concejal progresista alineado con el centro izquierda del partido Nueva Democracia de Canadá, puso en marcha el proyecto “Escuchar a Toronto”, cuyos objetivos eran fomentar la participación ciudadana en el presupuesto municipal, con el fin de realizar una rendición de cuentas en el proceso presupuestario, proceso que hasta ese momento había estado muy cerrado, involucrando exclusivamente a los burócratas de alto nivel, al Alcalde y a los concejales. La participación impulsada por Miller, consistió en consultas y discusiones por parte de los ciudadanos sobre cuáles eran las prioridades de la ciudad, aunque finalmente no se permitía participar en el proceso de decisión de las mismas.

En las experiencias canadienses al igual que en las alemanas, existe un fuerte componente relacionado con el concepto de capital social. Así, se puede apreciar la influencia que tienen los grupos comunitarios, mediante la implantación de sus objetivos en las experiencias. Ejemplo de esto, es otra experiencia participativa de Toronto basada en el presupuesto comunitario, es la de las “viviendas comunitarias de Toronto” (“Toronto Community Housing Corporation” (TCH)).<sup>234</sup> La ciudad de Toronto a través de su propia corporación para la vivienda comunitaria, gestiona 58.500 hogares (6 % del total de la localidad) beneficiando a 164.000 arrendatarios de vivienda social.

---

<sup>234</sup> Vid. Toronto Community Housing [http://www.torontohousing.ca/participatory\\_budgeting](http://www.torontohousing.ca/participatory_budgeting)

EL TCH se creó en el año 2002 mediante la fusión de la empresa de vivienda de Toronto y la Corporación de vivienda metropolitana de Toronto.

El caso de la vivienda de Toronto, como ejemplo de colectividad o grupos comunitario, tiene ciertas similitudes con el caso del municipio sevillano de Marinaleda de 2.700 habitantes (Andalucía) en España. La gestión de la vivienda en el municipio de Marinaleda ha sido noticia a nivel internacional, aunque no se trata de un ejemplo puro de presupuestos participativos, si podemos hablar de participación ciudadana de los inquilinos basada en la colectividad.<sup>235</sup>

Marinaleda está regido desde 1979 por Juan Manuel Sánchez Gordillo y está basado en un modelo de la colectividad y equidad social, donde todos los trabajadores municipales, independientemente de su nivel o puesto de trabajo, perciben una misma cuantía salarial.

El modelo de colectividad, también se aplica a la política de viviendas, donde los ciudadanos pagan una renta mensual de 15 euros por su vivienda, destinados a sufragar los materiales de construcción. Es un modelo tripartito en el cual el Ayuntamiento aporta los terrenos, los albañiles y el arquitecto. El nivel superior de Administración (la Junta de Andalucía) los materiales y el ciudadano su retribución en especie, destinada a la construcción de la vivienda, con una cuantificación de aproximadamente 450 días de trabajo.

---

<sup>235</sup> The New York Times

<http://www.nytimes.com/2009/05/26/world/europe/26spain.html?pagewanted=1&r=3&sq=marinaleda&st=cse&scp=1>

Una vez construida la casa, se puede heredar generacionalmente y para evitar la especulación no se permite la venta de la misma.

Volviendo al caso de Toronto, y para hacernos una idea de la magnitud del proyecto, su cartera de edificios ascienda a 2.215 y su presupuesto total supera los 558 millones de dólares de E.E.U.U. y cuenta con más de 1.500 trabajadores. Fue a partir del año 2001 cuando los inquilinos se incorporaron a los presupuestos participativos. El modelo utilizado fue similar al de Porto Alegre, es decir, una estructura piramidal, formada por consejos de inquilinos de los parques de viviendas y delegados de consejos, que no sólo deciden sino que tienen la facultad de ejecutar los proyectos aprobados. Mediante éste sistema se deciden anualmente entorno a 7 millones de dólares de E.E.U.U., dirigiéndose principalmente a reparaciones menores de los edificios, mantenimiento de zonas verdes o construcción de zonas de juego infantiles. La gran diferencia con respecto a la experiencia de Porto Alegre, u otras experiencias basadas en esta, es que los fondos los gestionan los inquilinos directamente, sin requerir la aprobación del consejo municipal o del TCH. Este nivel de autonomía permite una participación plena de los ciudadanos, participación que se materializa en el propio Consejo de Administración del TCH, compuesto por 13 miembros y de los cuales 2 son inquilinos.

Anterior a las experiencias de Toronto, se censa la experiencia de la ciudad de Guelph, situada en el estado de Ontario, donde los grupos comunitarios iniciaron en el año 1999 de forma individual el presupuesto participativo, consiguiendo finalmente implicar en el mismo al Gobierno

local. En la actualidad una coalición de grupos comunitarios de barrio,<sup>236</sup> se reúnen anualmente por separado y luego de forma conjunta, para poner en común sus recursos colectivos, compartir información, ofrecer ayuda, discutir sobre los asuntos comunitarios y decidir sobre la financiación y distribución de los recursos económicos disponibles, que aproximadamente son 250.000 dólares y, que son destinados a financiar los servicios y programas previamente entregados por los grupos de barrio.

La principal característica de esta experiencia, es que tanto las propuestas, como la discusión y la decisión se realiza por los ciudadanos, siendo estos también los que tienen que decidir cómo se financian las mismas. En éste sentido se exige que en cada proyecto al menos un 25 % de los fondos necesarios sean obtenidos por los grupos comunitarios o beneficiarios del mismo, mediante éste sistema se consigue una mayor implicación y sobre todo valoración del proyecto. En estos procesos participa más de un millar de personas, muchos de ellos de bajos ingresos, instrumentalizando la consecución de los recursos que tienen que aportar para financiar su parte del proyecto mediante la organización de actividades de ocio.

Otra experiencia canadiense realizada es la de la ciudad de Montreal Plateau Mont-Royal de la provincia de Quebec, donde se implementó un proceso de presupuestos participativos en 2006, 2007 y 2008 para su presupuesto de inversiones de capital. El importe anual debatido fue de un

---

<sup>236</sup> Vid. Guelph Neighbourhood Support Coalition (<http://www.guelphneighbourhoods.ca/>)

millón de dólares canadienses, siguiendo un proceso de discusión/debate basado en la realización de una gran Asamblea, reuniones y la elección de delegados de barrio. En la implantación de esta experiencia tuvo un papel protagonista el “Groupe de travail sur la démocratie municipale et la citoyenneté (GTDMC)”<sup>237</sup>.

Como ya hemos comentado, en los E.E.U.U. los presupuestos participativos también tienen un enfoque de desarrollo comunitario. En el auge del instrumento participativo en este país, ha tenido mucha influencia el “Proyecto de Presupuesto Participativo (PBP)”.<sup>238</sup> Éste proyecto surgió a partir del Foro Social Mundial, celebrado en Porto Alegre en el año 2005, mediante la colaboración informal entre activistas de los presupuestos participativos e investigadores de Estados Unidos y Canadá. A partir, de ese año se lanzó la web con el objetivo de compartir recursos, artículos y experiencias de los presupuestos participativos, permitiendo además la organización de talleres y conferencias sobre la materia. Los creadores del proyecto (Josh Lerner, Mike Menser, Gianpaolo Baiocchi, y Daniel Schugurensky) han tenido una gran influencia como asesores de la primera experiencia de E.E.U.U.: Chicago, así como en la ya comentada del TCH de Toronto.

---

<sup>237</sup> Vid. Groupe de travail sur la démocratie municipale et la citoyenneté <http://www.urbanecology.net/projet/participatory-budgeting-plateau>

<sup>238</sup> Vid. Participatory Budgeting Project (<http://www.participatorybudgeting.org/>)



La primera experiencia de presupuestos participativos en los **Estados Unidos**, es la del Distrito 49 (49<sup>th</sup> Ward<sup>239</sup>) de Chicago. La experiencia de Chicago comparte con la de Toronto el hecho de que en la ciudad se hablen más de 80 idiomas, por lo que la diversidad cultural tiene una gran influencia en los presupuestos participativos. El Distrito 49 engloba aproximadamente a 200.000 habitantes, dato que resalta la importancia de la experiencia en términos cuantitativos.

En la ciudad de Chicago cada concejal dispone discrecionalmente de más de 1 millón de dólares, para destinar a mejoras y mantenimiento de infraestructura de su área o distrito, tales como repavimentación de calles y aceras, alumbrado y similares, así como ciertas infraestructuras especiales.

Esta primera experiencia se conoce como “PB49”<sup>240</sup> y comenzó en el año 2009 de la mano del concejal del distrito, Joe Moore. Desde entonces el concejal Moore ha prometido mantener permanentemente el procedimiento consistente en preguntar mediante votación a los residentes del distrito 49, como deciden gastar 1 millón de \$, proveniente de sus impuestos. De esta forma el distrito 49 de Chicago se ha convertido en la primera experiencia de E.E.U.U. en adoptar los presupuestos públicos. Debido a su éxito, se han comprometido a utilizar los presupuestos participativos en la ciudad de Chicago, otros tres concejales más.

---

<sup>239</sup> El 49<sup>th</sup> Ward representa a los residentes de las áreas de Rogers Park, West Ridge y Edgewater. (<http://www.ward49.com/participatory-budgeting/>)

<sup>240</sup> Vid. Participatory Budgeting (<http://www.ward49.com/participatory-budgeting/>)

El éxito de la experiencia de Chicago también se exportó en el año 2011 a cuatro distritos de la ciudad de Nueva York, experiencia en la que profundizaremos en éste mismo epígrafe.

En el reciente proceso de “ebullición” de los presupuestos participativos en E.E.U.U. se encuentra la experiencia de la **ciudad de Vallejo**,<sup>241</sup> perteneciente al estado de California. Esta experiencia implantada en el año 2012 por el Ayuntamiento de Vallejo, convierte a esta ciudad en ser la primera a nivel nacional que realiza presupuestos participativos en la totalidad de su ciudad. Así los ciudadanos podrán proponer y decidir cómo gastar 3,4 millones de dólares (2 % del presupuesto total de la ciudad). Puesto que estamos ante la primera experiencia integral de un municipio de E.E.U.U. merece la pena desglosar las fases del proceso, las cuales están basadas en el modelo de Porto Alegre y que a continuación se resumen:

1. **Planificación (Abril a septiembre de 2012):** Se aprueba por el Ayuntamiento los presupuestos participativos y se aprueban las reglas del proceso por el Comité Directivo y el Concejo municipal.
2. **Asambleas (Octubre a diciembre de 2012):** Se realizan reuniones de la comunidad en toda la ciudad, identificándose las necesidades y seleccionando a los delegados que les representarán en la siguiente fase. El proceso es muy abierto, incluyendo tanto a los ciudadanos de Vallejo como de otros municipios, puesto que a las reuniones puede asistir y participar proponiendo proyectos, cualquier persona. Así mismo, puede ser delegado, cualquier persona de más de 14 años de

---

<sup>241</sup> Vid. Participatory Budgeting Vallejo ([www.pbvallejo.org](http://www.pbvallejo.org))

edad y que tenga intereses en Vallejo (vivan, trabajen, sean propietarios de un negocio, asistan a la escuela o que sus hijos asistan a la escuela en esta ciudad).

3. **Reunión de delegados (Diciembre de 2012 a marzo de 2013):** Los delegados se reúnen en comités para transformar las ideas iniciales de la comunidad en las propuestas completas de proyectos, contando para ello con el apoyo de expertos.
4. **Exposición de proyectos (Abril 2013):** Los delegados regresan a la comunidad manteniendo una nueva ronda de reuniones, para presentar las propuestas de proyectos y obtener retroalimentación. La participación en la votación de los proyectos, es más restrictiva que la propuestas de ideas, ya que para poder votar se exige tener al menos 16 años de edad y vivir en Vallejo.
5. **Evaluación y monitoreo (Junio 2013 en adelante):** Los delegados y demás participantes evalúan el proceso y a continuación supervisan la ejecución de los proyectos.

### **La ciudad de Nueva York**

En términos de importancia económica y por la capacidad de decisión y de población implicada, la mayor experiencia de presupuestos participativos es la que implantaron varios distritos de la ciudad de Nueva York y que se denomina “Participatory Budgeting in New York City” (PBNYC).<sup>242</sup> La experiencia responde a un proceso de innovación democrática que persigue una mayor rendición de cuentas (transparencia), igualdad e inclusión social, de forma que se beneficie a quienes más lo necesiten y a la vez active en la toma de decisiones al conjunto más diverso de interesados posibles.

La experiencia Neoyorquina comenzó en el año 2011, cuando cuatro miembros de su Ayuntamiento decidieron destinar sus fondos discrecionales del presupuesto a los presupuestos participativos. Los miembros son los concejales de los siguientes distritos:

- D8 Melissa Mark-Viverito (Manhattan / Bronx)
- D32 Eric Ulrich (Queens)
- D39 Brad Lander (Brooklyn)
- D45 Jumaane Williams (Brooklyn).

La experiencia además implicó a la sociedad civil, ya que contó con la participación de 42 Organizaciones sociales de la ciudad.

---

<sup>242</sup> Vid. Participatory Budgeting in New York City (<http://pbnyc.org>)

La importancia del tamaño del PBNYC le convierte en la experiencia más grande del Presupuesto Participativo implementada en los Estados Unidos, por una parte, en términos de asignaciones en dólares, puesto que cada miembro disponía aproximadamente de 1,4 millones de dólares en fondos discrecionales destinados a proyectos de infraestructura, la experiencia rondaba los 6 millones de dólares. Por otra parte y desde el punto de vista del número de ciudadanos a los que afecta, si lo comparamos con la experiencia más grande implementada hasta ese momento en los E.E.U.U., el “49 de Chicago<sup>th</sup> Ward”, de forma individual cada uno de los cuatro distritos que participan en PBNYC es aproximadamente tres veces más grande, en términos de población, que el Distrito 49 de Chicago, por lo tanto, la experiencia en sus inicios implicaba aproximadamente doce veces la población de la experiencia predecesora, es decir, 2.400.000 ciudadanos.

En el primer año de la experiencia se destinaron como ya hemos comentado 5,6 millones de dólares, lo que representa el 1 % del presupuesto discrecional que los concejales tienen destinado a inversiones de capital o infraestructuras, o el 0,06 % del total del presupuesto de inversiones de capital de la ciudad de Nueva York y en términos del presupuesto agregado el 0,008 % del presupuesto total de gastos de la ciudad que ascendió a 68,5 billones de dólares.<sup>243</sup>

Con anterioridad al inicio del proceso, en cada distrito se realizaron una serie de sesiones, en las que los miembros de la comunidad, líderes y

---

<sup>243</sup> Informe de evaluación del primer año de presupuestos participativos de la ciudad de Nueva York (<http://www.cdp-ny.org/report/pbreport.pdf>)

organizaciones participantes de la sociedad civil, se informaron y formaron sobre el proceso y se ofrecieron voluntariamente a formar parte de los comités directivos de cada distrito. Tras las primeras sesiones, el proceso de la primera experiencia neoyorquina, se desarrollo entre septiembre de 2011 y marzo de 2012 estructurándose en las 6 fases que a continuación se resumen:

1. **Primera Ronda de Asambleas de barrio (Octubre-noviembre de 2011):** En las reuniones públicas de cada distrito los miembros del Consejo presentaron la información sobre los fondos del presupuesto. En las 27 asambleas de barrio (hay 4 o 5 barrios por distrito) que se realizaron, participaron aproximadamente 2.000 ciudadanos, los cuales propusieron sus ideas, utilizando también para ello, la herramienta interactiva creada para tal efecto.<sup>244</sup> El objetivo de usar las nuevas tecnologías, es posibilitar varios canales con el fin de obtener una mayor involucración por parte de los ciudadanos. Se propusieron más de 2.000 ideas para proyectos de capital.

También se eligieron los delegados de presupuesto, rol para el que se ofrecieron más de 250 personas.

2. **Orientación a los Delegados (noviembre de 2011):** Los delegados elegidos en las asambleas, comienzan a aprender sobre el proceso del presupuesto, el desarrollo del proyecto y las áreas claves del gasto. Así mismo, tienen la tarea de priorizar las propuestas o ideas iniciales de proyectos, para lo que forman comités basados en 6 temáticas, en los que se agrupan los 250 delegados.

---

<sup>244</sup> Vid. Participatory Budgeting in New York City (<http://pbnyc.org/idea>)

3. **Reuniones de delegados (noviembre de 2011-febrero de 2012):** Los delegados se reúnen en 23 comités o grupos de trabajo para completar las propuestas iniciales. En esta tarea cuentan con el apoyo del personal técnico y experto y se invirtieron casi 20.000 horas de trabajo.
4. **Segunda ronda de asambleas de barrio (febrero de 2012):** Los delegados regresan a la comunidad, para presentar las propuestas y obtener retroalimentación sobre las mismas.
5. **Votación (marzo 2012):** Los delegados presentan el proyecto definitivo de propuestas, que es sometido a votación por los ciudadanos mayores de 18 años. En la votación participaron más 6.000 personas, votando cada uno a cinco de los proyectos presentados. Finalmente se seleccionaron 27 proyectos que se financiaron con los 5,6 millones de dólares asignados a los presupuestos participativos.
6. **Evaluación, implementación y monitoreo (abril 2012 en adelante):** Los delegados y demás participantes, evalúan el proceso y supervisan la ejecución de los proyectos en los presupuestos de la ciudad para el año 2013. Además otros de los proyectos que no fueron finalmente aprobados o que no cumplían los requisitos de presupuesto participativo, se financiaron a través de otros mecanismos.

Durante el desarrollo del proyecto, se realizaron 5.000 encuestas para ver el grado de participación, así mismo se llevaron a cabo 35 entrevistas y 91 observaciones de datos secundarios recogidos en los cuatro distritos. El análisis de esta información determinó que los presupuestos participativos permitieron reunir a miles de neoyorquinos de diferentes orígenes y lo más importante, que muchos de los cuales no tenían otra manera de participar en

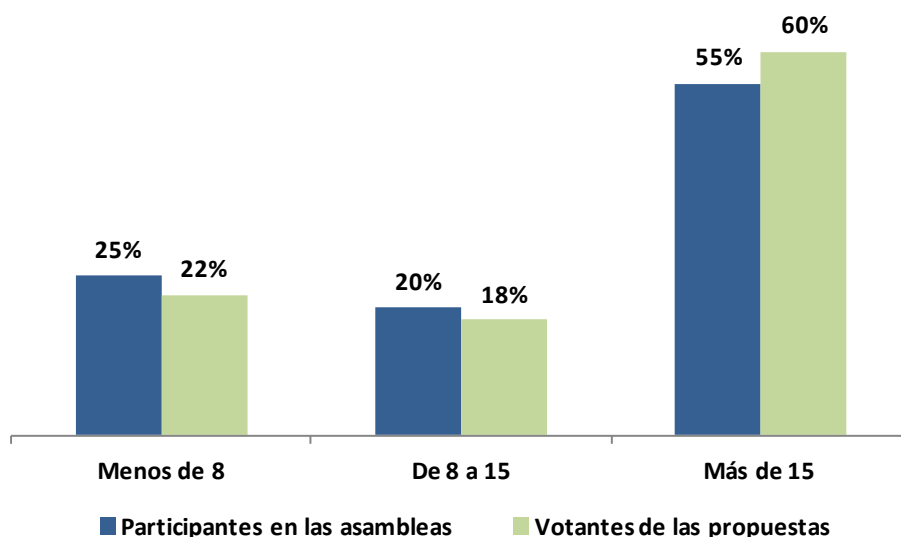
la política o de contactar con el gobierno para resolver los problemas existentes en la comunidad.

En la experiencia del PBNYC participaron un total de 7.736 personas, de las cuales mayoritariamente utilizaron como canal de participación las asambleas, ya que 2.138 personas formaron parte de las mismas y 6.000 votaron las propuestas presentadas en ellas. Sólo alrededor del 3 % participaron en línea (245 participantes) y también aproximadamente el 3% (251 ciudadanos) tuvieron el rol de delegados.

Un dato importante es que los participantes llevaban varios años viviendo en los barrios, esto incrementaba la afinidad con los mismos, así como una mayor implicación con los problemas existentes. Así como se ilustra en el gráfico 45, sólo el 25 % de los participantes en las asambleas y el 22 % de los votantes de las propuestas, vivían en el barrio desde hacía menos de 8 años, el resto de participantes superaba los 8 años de antigüedad y más del 55 % de los participantes vive en el barrio desde hace más de 15 años, cifra que se incrementa hasta el 60 % en el caso de los votantes. Lo cierto es que los presupuestos participativos han sido la llave para permitir que por primera vez uno de cada tres participantes en las asambleas de barrio haya podido trabajar con otros miembros de su comunidad para solucionar un problema.



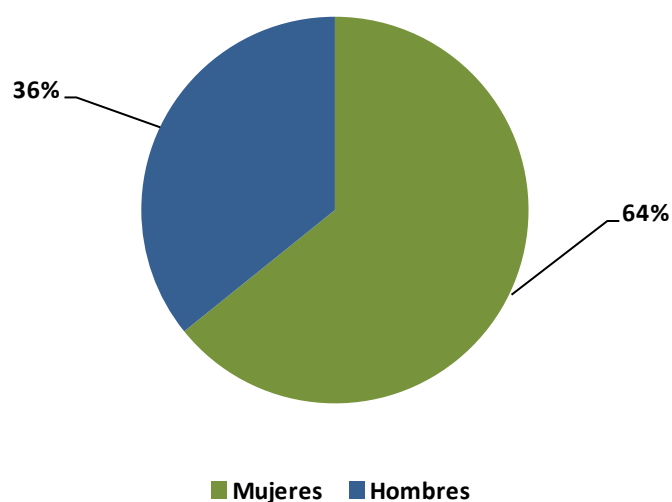
**GRÁFICO 45: ANTIGÜEDAD EN AÑOS EN EL BARRIO DE LOS PARTICIPANTES EN EL PBYNC (AÑO 2012)**



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de evaluación del primer año de presupuestos participativos de la ciudad de Nueva York (<http://www.cdp-ny.org/report/pbreport.pdf>)

En la experiencia de Nueva York el género ha sido una característica muy significativa de la equidad que persiguen los presupuestos participativos. De éste modo, las mujeres representaron el 64 % de los participantes en las Asambleas de barrio, el 65 % de los delegados y el 62 % de los votantes (Gráfico 46). Por lo tanto, el ratio de 2 a 1 se ha mantenido a lo largo de todo el proceso.

**GRÁFICO 46: DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO DE LOS PARTICIPANTES EN LAS ASAMBLEAS DE BARRIO EN EL PBYNC (AÑO 2012)**

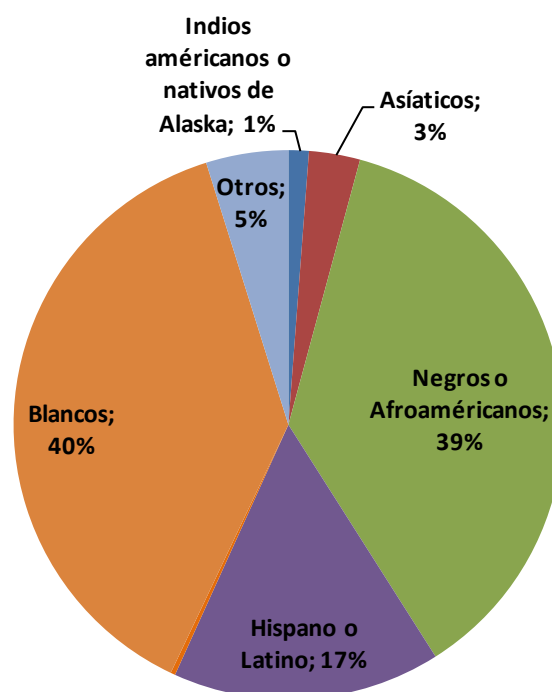


Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de evaluación del primer año de presupuestos participativos de la ciudad de Nueva York (<http://www.cdp-ny.org/report/pbreport.pdf>)

Los PBNYC han movilizado una gran diversidad racial y étnica, siendo un elemento integrador para los ciudadanos no estadounidenses, ya que el 21 % de los delegados de los presupuestos y el 19 % de los votantes, nacieron fuera de los E.E.U.U..

Por razas, como se recoge en el gráfico 47, aunque los más participativos fueron los ciudadanos de raza blanca, los neoyorquinos afroamericanos fueron en comparación con respecto al total de la población (31 %) los que más activos se mantuvieron a lo largo del proceso de propuestas, reuniones y discusiones, ya que representaron en las asambleas de barrio un 39 %, no así ocurrió en el proceso de la votación, donde su presencia disminuye hasta el 20 %.

**GRÁFICO 47: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA ETNIA O RAZA DE LOS PARTICIPANTES EN LAS ASAMBLEAS DE BARRIO EN EL PBYNC (AÑO 2012)**



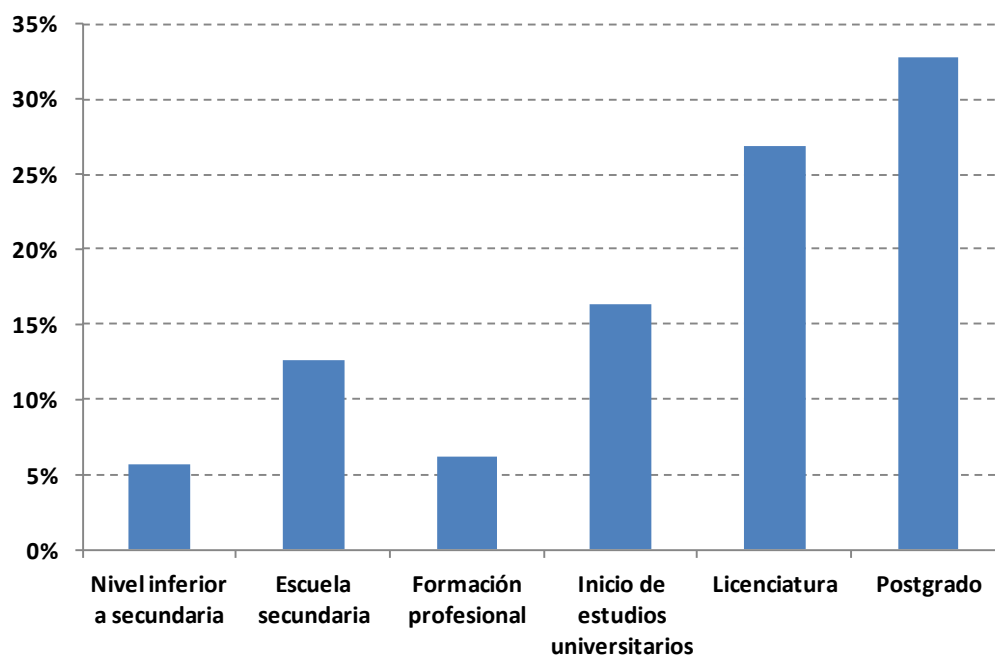
Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de evaluación del primer año de presupuestos participativos de la ciudad de Nueva York (<http://www.cdp-ny.org/report/pbreport.pdf>)

El Distrito 45 fue el que contó con mayor número de participantes afroamericanos (83 %), seguido del Distrito 8 (41 %), mientras que en los Distritos 32 y 39 los ciudadanos blancos participaron en mayor medida que su peso en el total de población (aproximadamente un 66 %), ya que representaron un 89 % y un 81 % respectivamente. En cuanto al colectivo Hispano o Latino, su participación fue inferior a su representación en la sociedad, en todos los Distritos, siendo el más activo el Distrito 8 con un 46 % de la participación total en las Asambleas de Barrio, porcentaje que se incrementó hasta el 50 % en la fase de votación, precisamente ese mismo porcentaje es el que representan los Hispanos en el censo de éste distrito. En

las votaciones los Hispanos supusieron el 14 % de los votantes, mientras que el resto de razas o etnias representan porcentajes residuales, como el 2 % de votantes asiáticos, aunque los censos de los distritos los asiáticos representan porcentajes mayores (un 13 % en el Distrito 39).

Otra de las características de los participantes neoyorquinos es el nivel de educación. Los participantes en el PBNYC se caracterizan por tener estudios universitarios, ya que 3 de cada 4 se encuentra al menos en éste nivel de formación (Gráfico 48). Con estos datos, se concluye que los ciudadanos que tienen un mayor nivel de formación, participan en mayor medida, puesto que mientras que en los distritos éste nivel de formación representa entre el 44 % y el 57 % del censo de población, en la participación de las Asambleas vecinales asciende hasta el 75 %. Los distritos en los que menos participaron los ciudadanos con un nivel de estudios “inferior a la secundaria”, fueron el Distrito 32 y el 39, puesto que mientras en el censo de población representan el 10 % y el 8 % respectivamente, en la participación de las Asambleas de barrio, en ese mismo orden, sólo constituyen el 1 % y el 2 %.

**GRÁFICO 48: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL NIVEL DE FORMACIÓN DE LOS PARTICIPANTES EN LAS ASAMBLEAS DE BARRIO EN EL PBYNC (AÑO 2012)**



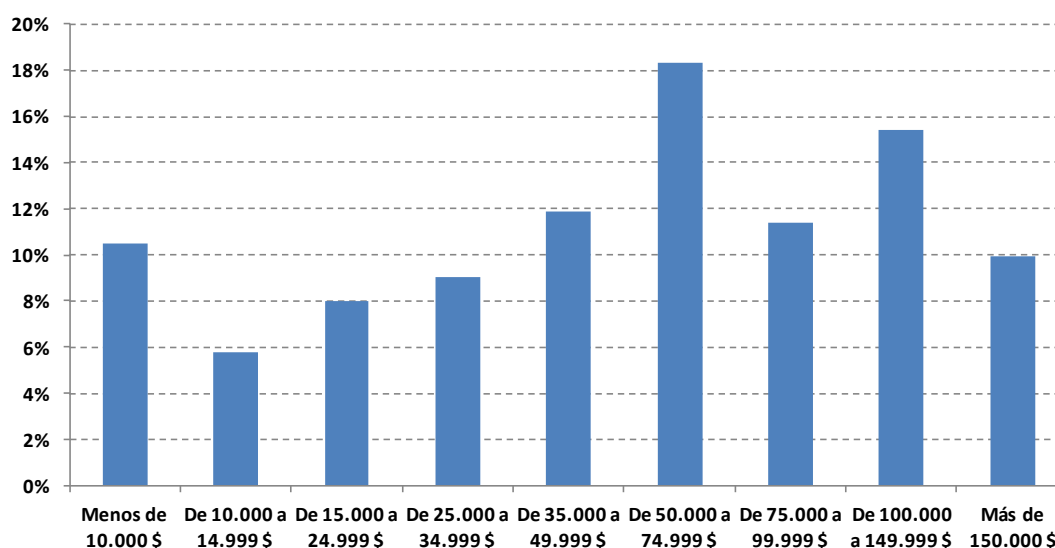
Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de evaluación del primer año de presupuestos participativos de la ciudad de Nueva York (<http://www.cdp-ny.org/report/pbreport.pdf>)

En la variable del nivel de ingresos de los participantes, en el gráfico 49 se muestra como, los ciudadanos que mayor representación tienen en la participación son los que tienen un nivel superior de ingresos, puesto que, los ciudadanos con ingresos superiores a los 50.000 \$ representan el 54 % de los participantes. Este mismo tramo de rentas (más de 50.000 \$) representa en el total del censo de los diferentes distritos entre un 34 % y un 58 %.

Por el contrario, los participantes en las Asambleas de barrio que se encontraban en el nivel más bajo de ingresos (menos de 10.000 \$) sólo representan el 10 % del total de participantes. Es significativa la relación de que cuantos más ciudadanos con pocos recursos existan en un distrito,

mayor será la participación de estos. Éste es el caso del Distrito 8, donde un 18 % de la población total se encuentra en el estrato de ingresos inferior a 10.000 \$, mientras que en la participación de las Asambleas, estos ciudadanos representan el 23 %.

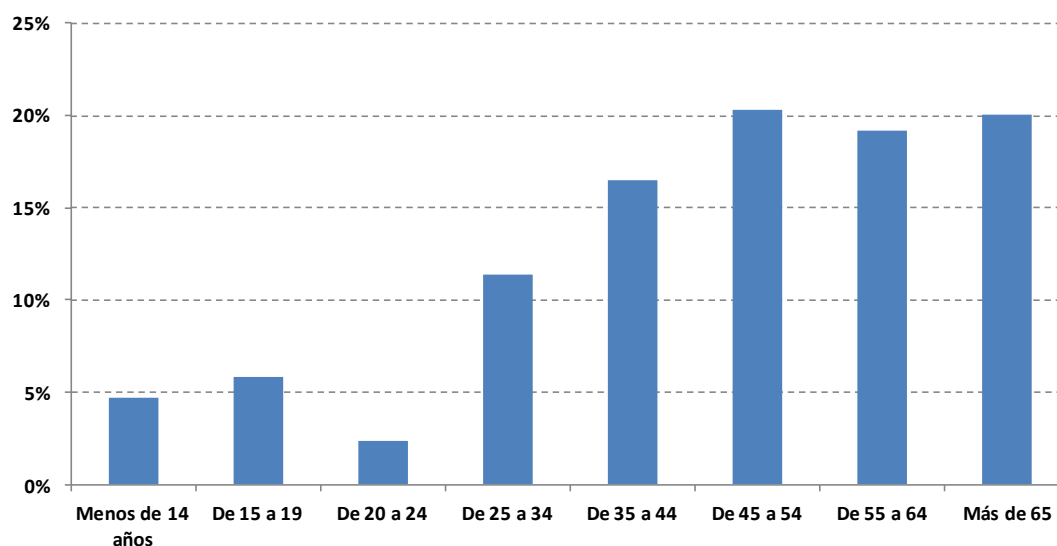
**GRÁFICO 49: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL NIVEL DE INGRESOS DE LOS PARTICIPANTES EN LAS ASAMBLEAS DE BARRIO EN EL PBYNC (AÑO 2012)**



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de evaluación del primer año de presupuestos participativos de la ciudad de Nueva York (<http://www.cdp-ny.org/report/pbreport.pdf>)

La edad de los participantes en las Asambleas, se sitúa a partir de los 35 años, puesto que 3 de cada 4 participantes, tiene al menos esa edad y como se puede observar en el gráfico 50, los mayores de 45 años representan el 59 % de los participantes. Nuevamente en la variable edad, el Distrito 8 se convierte en el atípico ya que es donde mayor número de niños participa (14 % del total de participantes), y a la vez los menores de 25 años representan un 28 % de la Asamblea.

**GRÁFICO 50: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA EDAD DE LOS PARTICIPANTES EN LAS ASAMBLEAS DE BARRIO EN EL PBYNC (AÑO 2012)**



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de evaluación del primer año de presupuestos participativos de la ciudad de Nueva York (<http://www.cdp-ny.org/report/pbreport.pdf>)

Por último, el idioma utilizado en el proceso es el inglés, aunque para la décima parte de los participantes en la Asamblea y de los votantes no sea un idioma principal.

En base al análisis realizado hasta el momento, podemos determinar un perfil tipo de participantes en la experiencia de PBNYC. Estaríamos ante un proceso en el que participan principalmente las mujeres, los afroamericanos, los mayores de 45 años, los ciudadanos con estudios universitarios y aunque los ciudadanos con niveles de ingreso altos representan el mayor porcentaje por ser los estratos mayoritarios, lo cierto es que cuanto más pobreza, mayor es la tasa de participación.

La difusión y movilización de la comunidad fue diferente en función de las características de los distritos y sus participantes. Así el Distrito 39, fue fundamental para esta labor el papel del miembro del Concejal, apoyándose en Internet y redes sociales, lo cierto es que éste distrito cuenta con factores determinantes para el éxito de estos instrumentos, puesto que es el de mayor nivel de educación y de ingresos, lo que posibilita un mejor acceso a la tecnología.

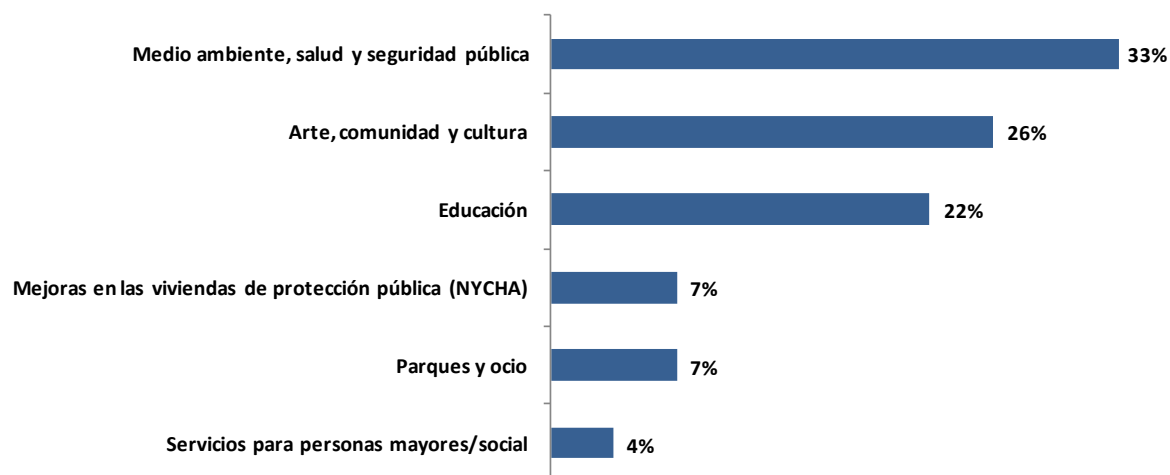
En contraposición a esta experiencia, el Distrito 8, se apoyo en los grupos comunitarios, utilizando como instrumento las llamadas telefónicas y la información “puerta a puerta”. Los bajos ingresos de los participantes en el proceso, determino que la experiencia no se difundiera a través de Internet, puesto que estos no tenían accesibilidad a esta herramienta.

Los distritos 45 y 32, utilizaron mucho estrategias de difusión y aprendizaje basadas en el “boca a boca” y las redes sociales de carácter informal. Estas estrategias se podían implementar por qué sobre todo en el Distrito 32 la extensión de su área geográfica era más pequeña que en el resto de experiencias.

De las más de 2.000 propuestas presentadas, finalmente en el proceso de votación se seleccionaron 27 proyectos. En el gráfico 51, se representa la distribución por áreas de estos proyectos, siendo el área que agrupo un mayor número de proyectos, el área de *“medio ambiente, salud y seguridad pública”*, ya que recoge 1 de cada 3 proyectos. En el extremo opuesto, se encuentran los proyectos de *“Servicios para mayores/social”* el cual representa sólo al 4 % de los proyectos.



**GRÁFICO 51: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PROYECTOS SELECCIONADOS POR ÁREA DE ACTIVIDAD DEL PBYNC (AÑO 2012)**



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de evaluación del primer año de presupuestos participativos de la ciudad de Nueva York (<http://www.cdp-ny.org/report/pbreport.pdf>)

En un desglose más pormenorizado por temas, los proyectos que más interés suscitaron en los votantes fueron los relacionados con la “Educación”, representando más de la mitad del total, aunque en términos económicos estos proyectos sean menos costosos que los relacionados con “Parques y ocio”. Como se puede extraer de lo contenido en la tabla 9, aunque los proyectos de “Educación” y “Parques y ocio” representan 2 de cada 3 proyectos, en términos económicos sólo suponen una asignación del 42 % del total de presupuesto disponible (5,6 millones de dólares), estando el 58 % restante distribuido entre el resto de áreas, principalmente “Actividades culturales” y “Vivienda”.

**TABLA 9: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PROYECTOS SELECCIONADOS POR TEMA Y ASIGNACIÓN DE FONDOS DEL PBYNC (AÑO 2012)**

	Distribución de proyectos	Asignación de fondos
Educación	55%	20%
Parques y ocio	12%	22%
Actividades culturales	8%	13%
Vivienda	7%	12%
Edificios públicos	4%	5%
Universidad de Nueva York	3%	7%
Policia	2%	2%
Hospitales	2%	4%
Desarrollo económico	2%	5%
Carreteras	2%	2%
Bibliotecas	2%	6%
Salud	1%	2%

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de evaluación del primer año de presupuestos participativos de la ciudad de Nueva York (<http://www.cdp-ny.org/report/pbreport.pdf>)

En la selección de los 27 proyectos ganadores, también tuvieron influencia las características socio-demográficas singulares de cada distrito. Así, el Distrito 8 los proyectos se centraron en la mejora de la vivienda pública y otros relacionados con la tercera edad. En el Distrito 45, se voto un proyecto orientado a la juventud y varios de reparación de infraestructuras (calles e iluminación). El Distrito 39 los proyectos seleccionados eran de sostenibilidad medioambiental y en el Distrito 32 los proyectos eran más heterogéneos, englobando alguna infraestructura y también proyectos relacionados con las bibliotecas. Lo cierto es que el mayor nivel de ingresos de los Distritos 39 y 32, determino la elección de proyectos más innovadores, como una máquina expendedora en la biblioteca o un sistema de compostaje, mientras que en los otros distritos con un menor nivel de ingresos, se priorizaron los proyectos basados en las necesidades básicas de la población, tales como la reparación de carreteras, el transporte o la iluminación.

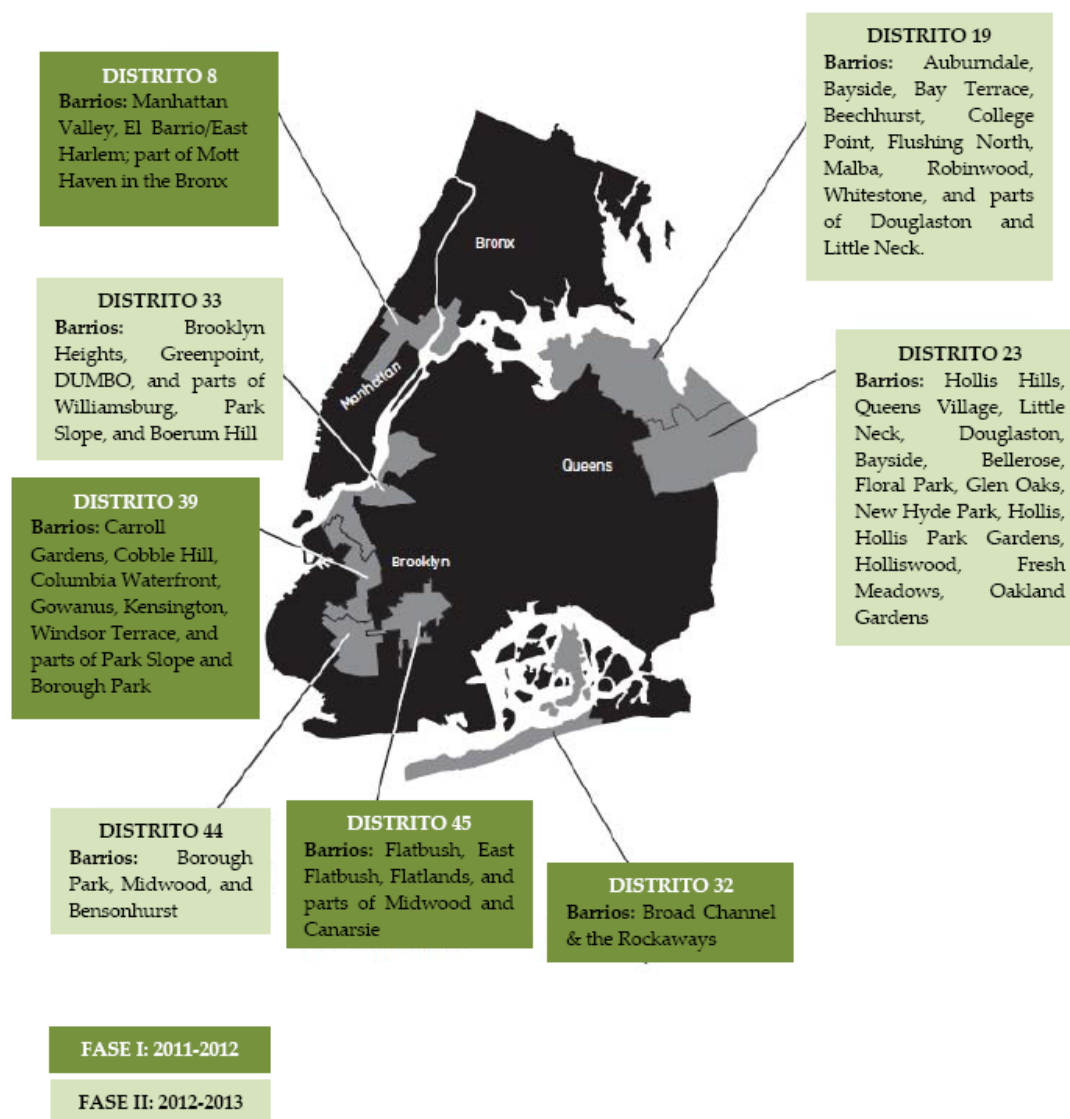
Realmente significativo es que los proyectos de educación fueran el mínimo común divisor a todos los distritos, puesto que todos eligieron proyectos de esta categoría, sobre todo en la mejora de las condiciones y la implantación y mejora de nuevas tecnologías en las escuelas.

El informe de esta primera experiencia en la ciudad de Nueva York, sirve de retroalimentación y contiene una serie de recomendaciones de mejora, muchas de las cuales en la actualidad ya se han puesto en marcha. De éste modo, la principal recomendación que es consolidar e incrementar la experiencia en defensa de los principios rectores de transparencia, equidad e inclusión, ya se ha realizado en el año 2013, puesto que se han implantado los presupuestos participativos en los siguientes 4 nuevos Distritos:

- Distrito 19
- Distrito 23
- Distrito 33
- Distrito 44

Por lo que la ciudad de Nueva York tiene en marcha los presupuestos participativos en 8 de sus 59 Distritos (Mapa 6), cifra todavía baja (13,5 %) implicando a una masa importante de población puesto que el censo total de la ciudad es de más 8 millones de ciudadanos. El proceso comenzó en septiembre de 2012, siendo la votación de propuestas en el mes de abril de 2013 y tras esta selección se realizara la ejecución y evaluación de las mismas.

**MAPA 6: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PROYECTOS SELECCIONADOS POR TEMA Y ASIGNACIÓN DE FONDOS DEL PBYNC (AÑO 2012)**



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de evaluación del primer año de presupuestos participativos de la ciudad de Nueva York (<http://www.cdp-ny.org/report/pbreport.pdf>) y el Proyecto para el año 2012-2013 ( <http://pbny.org/sites/default/files/Rulebook.pdf>)

El proceso de participación se ha completado, sufriendo algunos cambios con respecto a la primera experiencia, como consecuencia principalmente de dar respuesta a las recomendaciones que se realizaron en el informe de evaluación. De esta forma y para dotar de más discusión y debate al proceso, se ha establecido un mínimo de 5 asambleas en las que se fomenta sobre todo la participación de los jóvenes. Éste aspecto de fomentar la participación juvenil se denota también en la disminución de la edad necesaria para votar las propuestas, ya que se baja de 18 a 16 años.

En términos cuantitativos la experiencia no ha crecido salvo como consecuencia de la incorporación de los nuevos Distritos, lo que hace que los ciudadanos decidan en los presupuestos participativos aproximadamente 10 millones de dólares. Esto no responde a una de las demandas planteadas en el informe de evaluación, ya que se consideraba necesaria una mayor dotación de recursos económicos con el fin de conseguir una mayor participación y un verdadero avance democrático en la toma de decisiones, puesto que los 5,3 millones de dólares asignados en el primer año de la experiencia, representan una fracción muy pequeña del total del presupuesto de la ciudad de Nueva York (0,008 %).

El caso Neoyorquino, es una imagen muy ilustrativa de cómo los presupuestos participativos de América del Norte, aún estando geográficamente próximos al origen (Latinoamérica) de la experiencia, han tardado varias décadas en empezar a implantarse, debido en gran medida al mayor desarrollo económico de las infraestructuras y de los niveles más altos de las variables socio-demográficas de la región. Todo esto sitúa a América

del Norte, a pesar de estar en pleno proceso de implantación, en el borde de la “periferia de la onda” de expansión de los presupuestos participativos.

#### **4.4.- OCEANÍA, ÁFRICA Y ASIA: “LA PERIFERIA DE LA ONDA”**

La “onda” de los presupuestos participativos ha llegado a su mayor amplitud en los continentes más poblados, es decir, África, Asia y Oceanía. Esta mayor amplitud lleva relacionada una mayor tardanza y lo más importante una menor intensidad, es decir, las experiencias son mucho más escasas que en los otros continentes y por lo tanto, afectan a un menor número de ciudadanos.

Existe una gran diferencia en el desarrollo de la experiencia entre estos continentes, principalmente como consecuencia de las diferencias intercontinentales en el grado de desarrollo de las administraciones locales.

En el caso de África, en la mayoría de las experiencias el objetivo de la Administración ha sido utilizar los presupuestos participativos, como una herramienta innovadora en la gestión, instrumentalizándolo en la mayoría de las ocasiones mediante procesos de intercambios con los continentes más experimentados (América y Europa) interpretando un papel muy importante en estos procesos las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

Por el contrario, Asia y Oceanía, han desarrollado sus experiencias de forma independiente, lo que ha propiciado en mayor medida la singularidad de las experiencias. En éste caso el papel de las ONGs también ha sido importante, pero menos que en la experiencia Africana.

Las experiencias de esta última “onda” comparten una elemento y es el hecho de que los presupuestos participativos han servido en para fomentar la democratización de abajo, es decir, comenzando procesos desde los niveles “micro” de la Administración y a la vez más próximos a los ciudadanos.

Lo que sí es cierto que en estos continentes, los procesos no han hecho nada más que comenzar a germinarse y si realmente se quiere conseguir una consolidación y un desarrollo de la experiencia, se tiene que apostar por fomentar un enfoque en el que se intercambien los resultados de las experiencias internacionales, creando redes de conocimiento transnacional de intercambio y cooperación en todos sus ejes (Norte/Sur, Sur/Sur y Norte/Norte). Aunque también tenemos que ser conscientes de que la crisis financiera internacional, produce importantes limitaciones económicas a la hora de que los diferentes países doten de recursos a la cooperación transnacional.

#### **4.4.1.- OCEANÍA: DE REFERENTE EN LOS ORÍGENES A PERIFERIA DE LA ONDA**

En el año 1994 en plena ebullición de los presupuestos participativos en Latinoamérica, comenzó en **Nueva Zelanda** la experiencia de *Christurch*. Esta experiencia fue un referente de estudio en la década de los 90 para aquellas ciudades que estaban o iban a implantar presupuestos participativos. En *Christurch*, en un proceso de modernización administrativa, se dio la posibilidad a los ciudadanos a través de los Comites de barrio de aportar sus comentarios y sugerencias en la fase de borrador del presupuesto. Así como de realizar demandas y de forma conjunta con el

Gobierno consensuar su necesidad o no, disponiendo para este fin en el presupuesto de una partida concreta denominada “previsiones no especificadas”.

Con los años el sistema ha demandado cada vez en mayor medida una modernización institucional, lo que ha derivado en un cambio en la forma de concebir el presupuesto, que actualmente se basa en outputs (bienes y sobre todo servicios producidos por la administración local). Bajo esta perspectiva, los outputs son presentados a los ciudadanos con su correspondiente coste de producción, lo que a través de un buen sistema de información y retroalimentación, permite que los ciudadanos a la hora de realizar propuestas en el presupuesto puedan valorar no sólo basándose en los términos económicos sino también en función de los servicios que se prestan.

En **Australia** se han llevado a cabo algunas medidas y estudios, que aunque perseguían eliminar las desigualdades sociales y de género finalmente han derivado en normas relacionadas con los presupuestos públicos. Es el caso del *Estado de Victoria*, donde se aprobó en 1989 una Ley de Gobierno Local, que permitía que los ciudadanos realizaran adiciones o supresiones al presupuesto, aunque finalmente no llegan más allá de meros procesos informales de escucha. Procesos más activos por parte de la Administración, lo podemos encontrar en el caso de la ciudad de *Melbourne*, donde las propuestas de los ciudadanos son respondidas por escrito o verbalmente.



#### **4.4.2.- LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ÁFRICA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

La Cooperación Internacional ha sido un elemento muy importante en el desarrollo de los Presupuestos participativos en el continente africano, ya que estos han servido como instrumento de transparencia en la gestión. Por lo tanto, se desarrollan bajo el modelo de la “perspectiva de los donantes” en el que los donantes de los fondos (comunidad internacional) tienen el derecho a la transparencia en la gestión de sus donaciones.

El continente africano tiene entre 66 y 110 experiencias censadas, estas experiencias se caracterizan por la participación de numerosos agentes, tales como las instituciones internacionales y los movimientos y las autoridades locales, en la que los primeros actúan como “mecenas” y como tales exigen transparencia y rendición de cuentas. En la implementación de los presupuestos participativos también ha beneficiado el hecho de que a partir de la década de los años 90 se realizaran reformas políticas orientadas a la descentralización económica y administrativa.

Las colonias propiciaron en el continente una gran diversidad cultural y dialéctica y la influencia en la organización de la administración de las diferentes colonias, ha influido en el grado de desarrollo de los presupuestos participativos. Así en los países que tuvieron una administración colonial francesa o portuguesa, caracterizadas por otorgar un mayor protagonismo competencial a los alcaldes, los presupuestos participativos han tenido un mayor desarrollo, en parte también por los procesos de descentralización acaecidos sobre todo en el África francófona. Mientras tanto en el África anglófona ha sido más difícil la expansión, en parte originada por una mayor

centralización en las instituciones superiores, lo que reduce a mínimos el grado de autonomía en el ámbito municipal.

Algunos autores como ALLEGRETTI han identificado la existencia de un neo-colonialismo a través de la cooperación internacional, lo que ha determinado junto con los diferentes modelos de gestión originados por la colonización, que en los presupuestos participativos existan un gran número de “adaptaciones locales”. Esta heterogeneidad procedimental y de objetivos en muchos casos se dirige más a favorecer los intereses de determinadas asociaciones u ONG’s mediante la creación de relaciones de clientelismo, que a responder a las necesidades de las comunidades locales, esta es claramente una barrera o dificultad a la hora de implantar la experiencia. Otra gran dificultad es la escasez de recursos económicos, lo que se consigue en parte con la financiación exterior y en otros casos con la corresponsabilidad de los ciudadanos mediante el intercambio de mano de obra destinada a la prestación de servicios o la creación de infraestructuras.

También limita un desarrollo pleno, la falta de concienciación de los ciudadanos africanos de que el proceso presupuestario debe seguir un ciclo planificado y un componente de previsión y que no se puede improvisar demandando necesidades de forma individual y fuera del proceso. Por último, no hay que responsabilizar sólo a los ciudadanos y a los recursos económicos, sino que también hay que analizar el interés y la predisposición que tienen los técnicos y los cargos electos. En éste sentido sobre todo en el África anglófona se identifica una falta de implicación por parte de estos agentes hacia la participación ciudadana, lo que hace complicado que los presupuestos participativos puedan implantarse y consolidarse.

Con respecto a la experiencia Latinoamericana, un aspecto diferencial es que la experiencia africana en raras ocasiones considera a los mecanismos de participación como herramienta de educación cívica de forma que se puedan alcanzar tanto objetivos de integración como de eliminación de las discriminaciones raciales y sociales.

Aunque los presupuestos participativos en África son muy recientes y se caracterizan por una gran heterogeneidad y diversidad, algunos autores identifican varias expansiones regionales, donde las experiencias comparten el idioma y todas ellas a su vez, la influencia de las ONG's.<sup>245</sup> Las zonas identificables son:

**1.-África francófona:** En el año 2003 en el África Subsahariana francófona se pusieron en marcha las primeras experiencias de Presupuestos participativos del continente y que en muchos casos se establecieron redes con las experiencias previas de Latinoamérica.

El primer país africano en contar con una experiencia de presupuestos participativos fue **Camerún**, en primer lugar con *Batchman* y en segundo lugar con *Edzendouan*, detrás de la puesta en marcha de ambas experiencias estaba la ONG "ASSOAL".<sup>246</sup> Aunque la especialidad de ASSOAL era la creación de "Observatorios Locales de los Compromisos Electorales", en el año 2003 organizó unas sesiones informativas de los Presupuestos

---

<sup>245</sup> SINTOMER, Y; HERZBERG, C; ALLEGRETTI, G; RÖCKE, A., *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*, InWEnt gGmbH – Capacity Building International, Germany, 2010

<sup>246</sup> Vid. [www.assoal.org](http://www.assoal.org)

Participativos, junto con el “Municipal Development Partnership (MDP)” y el Programa de Gestión Urbana de la ONU para América Latina y el Caribe (PGU-ALC). En estas sesiones se sentaron las bases para el desarrollo de los presupuestos participativos en África, creando la “Carta de intenciones para la promoción de los presupuestos participativos en África”. A éste documento además de *Batchman* y *Edzendouan* se sumaron *Sa’a*, *Mfou* y *Yaoundé*. También se adhirieron varias instituciones como MDP, UN-Habitat, la Agencia de Cooperación de los municipios brasileños y posteriormente en las acciones formativas también se sumaron con financiamiento otras organizaciones internacionales como Transparencia Internacional, el Banco Mundial y las agencias de cooperación de Suiza y Alemania.

Cinco años después, en el año 2008 ASSOAL promovió un curso nacional sobre los presupuestos participativos, la respuesta fue que otras diez ciudades solicitaron apoyo y asesoramiento para la implementación de los presupuestos participativos, esta buena respuesta en parte se debe a que unos años antes se revisó la Ley de Descentralización, dotando a los municipios de más competencias y recursos.

La experiencia de *Batchman* ha tenido continuidad a lo largo del tiempo, sobreviviendo a un cambio de alcalde y consiguiendo una participación del 5 % de la población, lo que sin dudas la ha convertido en un referente a nivel continental.

ASSOAL ha extrapolado su experiencia a nivel nacional, creando un Comité Nacional de apoyo a los presupuestos participativos. Así en la actualidad aproximadamente el 10 % de los municipios de Camerún (430

municipios) tienen en marcha los presupuestos participativos, lo que ha permitido que a través de la financiación internacional se acometan inversiones en infraestructuras básicas, que de otra forma no se hubiesen podido llevar a cabo, ya que el 75 % de los recursos municipales se destina a gastos corrientes.

En el mismo año que en Camerún, 2003, comenzaron los presupuestos participativos en **Senegal**. La primera experiencia surge en *Fissel* y en respuesta a las reivindicaciones que desde el año 2001 mantenía RECODEF (Organización representativa de la sociedad civil de la ciudad) solicitando que se permitiera a los ciudadanos la toma de decisiones en el presupuesto. La experiencia de *Fissel* también contó con el apoyo de una ONG en éste caso “IED Afrique”<sup>247</sup> y que se encargó de formar a los agentes implicados (delegados de los ciudadanos, técnicos y concejales). En el caso de *Fissel* los presupuestos participativos además de permitir la toma de decisiones, también sirvieron como instrumento de inclusión social de determinados grupos (mujeres, jóvenes y ancianos) excluidos hasta el momento. La experiencia de *Ndiagagnao*, ha contado con el apoyo de las mismas organizaciones que el caso de *Fissel*.

En *Matam* la experiencia comenzó dos años después incluyendo una gran novedad con respecto a las experiencias previas del continente. La novedad era que su planteamiento era movilizar a los emigrantes de *Matam*, con el objetivo de captar recursos de estos, para ello creó una web y realizó talleres locales dirigidos concienciar a los familiares que todavía residían en

---

<sup>247</sup> Vid. Innovation Environnement Développement Afrique ([www.iedafrique.org](http://www.iedafrique.org))

la ciudad. La ONG que apoyo el proceso de *Matam*, fue la senegalesa ENDA-TM.<sup>248</sup>

Otros ejemplos de experiencias senegalesas son *Meckhe*, *Kaolaock* y *Rufisque Est*, en estos casos los procesos han estado apoyados por el programa UN-Habitat y la cooperación española.

Los presupuestos participativos en Senegal se han desarrollado bajo un modelo más homogéneo que en Camerún, creándose varias publicaciones sobre el tema y que han servido como referente tanto a nivel nacional como continental.<sup>249</sup>

Las experiencias de los presupuestos participativos en **Madagascar** comenzaron en el año 2008 en el ámbito rural con seis municipios, la experiencia más popular es la de *Ambalavao* que recibió en el año 2009 el premio del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa por sus esfuerzos a favor de la movilización de los ciudadanos y de la utilización de diversos instrumentos que han permitido ganar espacios participativos a algunos grupos excluidos, así como los resultados obtenidos ya que se han incrementado los impuestos locales del 8 % al 52 %. El éxito de la experiencia de *Ambalavao* ha sido posible gracias a un programa de desarrollo rural denominado SAHA y cuyos recursos han sido financiados por Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (conocida en español como COSUDE y

---

<sup>248</sup> Vid. Environnement et developpement du Tiers Monde (<http://endatiersmonde.org/institut/>)

<sup>249</sup> GUEYE, B., *Le budget participatif en pratique*, IED-Afrique, 2008, Dakar; KANOUTE, M. B., *Manuel du budget participatif en Afrique Francophone*, Onu Habitat / Enda Tm, 2007 Dakar

en inglés como SDC).<sup>250</sup> Actualmente, el Banco Mundial a través de su Programa de Gobierno Local y la COSUDE, están cooperando para conseguir incrementar el intercambio de las experiencias nacionales con otras del extranjero. Para ello, han creado una red que permite discutir las normas que mejoren los resultados del proceso.<sup>251</sup>

Fuera del ámbito rural, también existen ejemplos de la experiencia aunque mucho más recientes, como es el caso del municipio urbano de *Fort Dauphin*, quinto distrito administrativo de la capital (Antananarivo) y más recientemente en el año 2010, tres municipios mineros han comenzado un proceso de debate donde los ciudadanos deciden a que dedicar los ingresos anuales de la minería.

Otros países del África francófona con experiencias más tardías son por ejemplo, la **República Democrática del Congo** donde las escasas experiencias (tres) surgen a partir del año 2009 con el apoyo del programa UN-Habitat o el caso de **Malí** donde se está asesorando al municipio de *Koutiala* a través del COSUDE y de la ONG ENDA-TM.

Antes de comenzar con las experiencias del África lusófona, tenemos que hacer una breve referencia a la situación del norte del continente. En este sentido, en la franja del mediterráneo, aún estando mucho más próximas a las experiencias del sur del continente europeo, apenas existen experiencias de presupuestos participativos. Con el objetivo de formar y concienciar,

---

<sup>250</sup> Vid. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE ([http://www.deza.admin.ch/es/Pagina\\_principal](http://www.deza.admin.ch/es/Pagina_principal))

<sup>251</sup> Plateforme nationale sur la rédevabilité sociale

existen algunas experiencias de seminarios formativos, como los realizados en Marruecos en la ciudad de Casablanca en el año 2007 y promovido por Transparencia Internacional o el de 2009 en Marrakech.

Las primeras experiencias que se encuentran en la zona son en **Egipto**, en las ciudades de *Ismailia* (próxima al canal de Suez), *Fayoum* (ciudad cercana a la capital) y *Luxor* (en la zona alta del Nilo). Al igual que en el resto de la experiencias del continente que hemos citado hasta el momento, la ayuda exterior es primordial para su inicio, aunque en el caso de Egipto también ha existido un alto compromiso de las Instituciones nacionales, puesto que han cooperado el programa UN-Habitat con el Ministerio de Desarrollo Local (MOLD) y la Organización General de Planeamiento (GOPP) en aras de descentralizar los procesos y promover una mayor participación ciudadana en la planificación y el presupuesto.

Existe la voluntad de difundir e implantar las experiencias por otros países árabes, por ejemplo en Oriente Medio la iniciativa está liderada por una ONG de Jordania y el Instituto RADi de la Universidad de San Diego (California)<sup>252</sup> y su objetivo es fomentar la participación pública en los presupuestos municipales, de Jordania, Yemen, Bahrein y Líbano.

**2.-África lusófona:** El área lusófona de África se caracteriza por no contar con muchas experiencias, aunque significativamente comparten idioma con el país originario de los presupuestos participativos y con Portugal, donde también existen numerosas experiencias. Podríamos responsabilizar a que en determinados países no está muy descentralizado el

---

<sup>252</sup> Vid. Rady Schoo of Managament (<http://rady.ucsd.edu/>)



sistema administrativo, como Angola, Guinea Bissau o Santo Tome, pero lo cierto es que en los países donde existe una mayor descentralización asimilable a la del África francófona, tampoco está demasiado extendida la experiencia.

Los presupuestos participativos en el área lusófona, tiene su origen en el año 2005, cuando UNICEF firmo un primer acuerdo de cooperación con las **Islas de Cabo Verde**. La coordinación de la implantación de esta primera experiencia fue llevada a cabo por un Organismo nacional, la Dirección General de Administración Local, y apoyada por la ONU a través de su Fondo para promover el Buen Gobierno. Dos años después, se incorpora a la experiendia la ONG portuguesa In-LOCO<sup>253</sup> para coordinar un proyecto financiado con fondos de la Unión Europea y cuyo objetivo era la capacitación de los agentes implicados (políticos, técnicos y miembros de la sociedad civil) en el presupuesto participativo, utilizando para ello, la presentación en una conferencia internacional de varios ejemplos de presupuestos participativos de América Latina y Portugal. En el marco de éste proyecto se encuentra la única experiencia existente en el país, *Paul* un área rural con un fuerte potencial del sector turismo donde el proceso de decisión colectiva se centra casi de forma exclusiva en la temática de construcción de viviendas sociales, contando para ello como mano de obra con los futuros beneficiarios.

La experiencia participativa en **Mozambique**, aunque comenzó en el año 2004, en la actualidad se encuentra en “stand-by” ya que su principal

---

<sup>253</sup> Vid. [www.in-loco.pt/](http://www.in-loco.pt/)

experiencia, la de su capital *Maputo*, ciudad con más de un millón de habitantes, se encuentra paralizada por motivos de tipo político. En su inicio y tras asistir una delegación de Mozambique a un seminario internacional, sobre la materia, se decidió realizar un proceso más estructurado en uno de los distritos urbanos de la capital, *Catembe*, pero con el cambio de alcalde de ese mismo año se paralizó la experiencia dejando sin ejecutar muchas de las prioridades ciudadanas. La esperanza de que estas experiencias se relancen viene de la mano de la cooperación internacional, ya que Maputo, es contraparte de la red brasileña de presupuesto participativo, en el programa “Passo-a-passo para a Implementação do Orcamento Participativo” y que a su vez se engloba en el programa del Banco Mundial “Incentivando a cooperação entre África e América Latina”, dirigido a potenciar los presupuestos participativos en África a través de la cooperación Sur-Sur.

En el resto de experiencias participativas Mozambiqueñas, no se puede hablar de presupuestos participativos puros, aunque si incorporan los principios de estos. Así en esta situación encontramos a *Cuamba*, *Metangula*, *Montepuez* y *Mocimboa de Praia*, pero es el caso de *Dondo* el que se ha convertido en una referencia en el país, puesto que desde el año 1999 ha puesto en marcha Núcleos de Desarrollo de Barrio junto con la Asociación de Servicios Comunitarios, incorporando más recientemente a los ciudadanos y a los actores del sector privado en las discusiones sobre las inversiones del presupuesto.

**3.-África anglófona:** La principal barrera de los presupuestos participativos en los países del África anglófona, ha sido el bajo nivel de descentralización con que cuentan, esto dificulta cualquier proceso

participativo. Por otra parte, en la región no se encuentran experiencias basadas en las europeas o latinoamericanas, sino que su naturaleza es “mixta”, fusionándose los presupuestos participativos con otro tipo de experiencias de participación o consulta, como la planificación territorial o económica, acuerdos para la protección de recursos o planes estratégicos de desarrollo rural, lo que asimila estas experiencias con las de la zona del norte de Europa, donde el modelo es de “desarrollo comunitario”. Por otra parte, en algunos países del África anglófona se han utilizado herramientas para controlar la gestión económica en el nivel local y regional, aunque no permiten un poder de decisión a los ciudadanos, si son instrumentos que sientan las bases a los presupuestos participativos y que en la actualidad permiten incrementar la transparencia y ejercer el control de los ciudadanos a través de la rendición de cuentas. En esta línea están trabajando en la región desde el año 2002 el “Municipal Development Partnership for Eastern and Southern Africa<sup>254</sup>” (MDP-ESA) con sede en Harare (Zimbabwe) y desde el 2006 el programa Habitat de la ONU, con sede en Nairobi (Kenia). El objetivo de estas entidades es promover el presupuesto participativo, para ello están trabajando en formar y difundir el concepto, utilizando para ello las experiencias de Latinoamérica de forma que se puedan combinar los básicos modelos de dialogo autóctonos, con los representantes de estructuras descentralizadas de ciudadanos y los elementos económicos y de presupuestos.

Uno de los países más centralizados del mundo es **Zimbabwe**, en éste país donde los gobiernos locales no son reconocidos constitucionalmente, y

---

<sup>254</sup> Vid. Municipal Development Partnership ([www.mdpafrica.org.zw/](http://www.mdpafrica.org.zw/))

las experiencias de presupuestos participativos han surgido de desde abajo, como respuesta a procesos o situaciones de conflicto entre los ciudadanos y las instituciones.

La primera experiencia surge en el año 2002 en el municipio de *Marondera*, donde tras un proceso de elevada inflación económica se permitió a los ciudadanos decidir sobre sus demandas. Un año después, el municipio rural de *Mutoko*, puso en marcha los presupuestos participativos tras ser fuertemente reivindicados por la sociedad civil. El presupuesto participativo se incluyó dentro de un Plan de Acción de Reestructuración (“Restructuring Action Plan”, RAP) que incluye tanto a las inversiones como a la prestación de servicios. El RAP instrumentalizó un contrato social, al que se adhirieron la administración, los líderes de los grupos cívicos, los representantes del sector privado y las autoridades tradicionales (recogidas en la Ley de Líderes Tradicionales de 1998). Los fondos para la experiencia de *Mutoko*, fueron provistos por la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos<sup>255</sup>.

En *Gweru*, los presupuestos participativos se articulan mediante comités de desarrollo de barrio y talleres abiertos a los representantes de los grupos sociales, permitiéndose un concepto mucho más amplio, de forma que se formulan propuestas de tipo estratégico, es decir, a largo plazo (cinco años), pero no sólo de prioridades de gasto, sino también de determinación de diferentes niveles de tasa fiscal o de ajustes en los niveles salariales.

El caso de **Uganda** y la participación ciudadana es un caso atípico en el continente africano, ya que su Constitución de 1995 apoya de forma

---

<sup>255</sup> Vid. United States Agency for International Development (<http://www.usaid.gov/>)

expresa la participación ciudadana en la planificación dentro del ámbito local, aunque las experiencias existentes son muy heterogéneas. La primera experiencia de presupuesto participativo surgió en el año 2000 en la ciudad de *Entebbe*, antigua capital de la Colonia, ubicada en la costa norte del Lago Victoria. El proceso dura un mes y en éste periodo previo al proceso de elaboración del presupuesto anual, se visitan los barrios de la ciudad con el objetivo de determinar las condiciones locales, las necesidades y las prioridades. Con éste proceso los ciudadanos se involucran más con el municipio y se consigue disminuir el nivel de evasión fiscal.

Otros ejemplos similares se pueden encontrar en *Kasawo y Soroti*, donde los presupuestos son debatidos a través de la radio de la comunidad, aunque no se priorizan los recursos y la generación de ingresos. En cambio en *Kibinge* (Sub-condado del distrito de Masaka), los ciudadanos trasladan a sus cargos electos la priorización de necesidades.

Existen casos como *Lugazi y Kabaroli*, en los que a través de las asociaciones públicas/privadas se persigue implicar sobre todo al sector privado como donante de recursos y a los ciudadanos en la discusión de los ingresos, con esto se consigue un mayor grado de confianza de la ciudadanía en las instituciones.

Continuando con la dinámica de experiencias “híbridas”, **Tanzania**, ha tenido algunas experiencias consideradas poco eficientes y sobre todo poco transparentes. Es el caso por ejemplo de *Singida*, donde un Consejo Comarcal fomenta la sensibilización, la movilización de los ciudadanos y las capacidades para que participen a través de las asambleas en la planificación

y la priorización de la resolución de los problemas que se deben incluir en los presupuestos. Otra experiencia llevada a cabo en el país es la de *Llala*, donde en el año 2002 se realizó un programa de capacitación de la comunidad en diferentes equipos de trabajo.

En el país vecino, **Zambia**, se caracteriza por no tener mecanismos formales de participación, lo que hace muy escasas las experiencias de participación ciudadana en la toma de decisiones. En el año 2003 se llevó a cabo una experiencia en *Kabwe*, mediante la cual los ciudadanos priorizaron sus objetivos y necesidades, a la vez que evaluaron el trabajo llevado a cabo por la autoridad local. En este proceso implicaron al Ministerio de Gobierno Local ya que una dificultad de Zambia es que no hay una planificación ni un calendario para que el Gobierno central transfiera los ingresos a los entes municipales, lo que no permite poder realizar un presupuesto de gastos acorde con la generación de ingresos.

Por el contrario, en **Kenia**, que es una de las democracias representativas más estables del continente, se caracteriza por tener una mayor planificación en la realización de las transferencias fiscales. En el año 2010 fue aprobada la Constitución en Kenia, recogándose en su contenido la apertura a los ciudadanos y parlamentarios del proceso presupuestario, hasta este momento controlado en exclusiva por el poder ejecutivo. A raíz de la nueva Constitución se han modificado varias Leyes entre ellas las relacionadas con el Gobierno Local, la transferencia de fondos a las autoridades locales y la Ley Orgánica del Presupuesto. Puesto que la Constitución recoge en varios de sus artículos (Capítulo 12) la participación pública en las reformas legislativas realizadas se ha establecido la necesidad

de una planificación de los procesos participativos, de éste modo se deben convocar reuniones de consulta, difusión e información, y con carácter previo a estas se deben conocer las dotaciones existentes para el presupuesto de capital.

En ciudades como *Nairobi* con más de 3 millones de habitantes se sigue un procedimiento jerarquizado, de forma que las prioridades se determinan por barrios y luego se armonizan en un foro de consulta de forma conjunta para toda la ciudad, acudiendo a este foro tres representantes de cada barrio. Además existen otros mecanismos de participación como reuniones convocadas para educar a los ciudadanos en las políticas públicas y la creación de grupos que se encargan de identificar proyectos prioritarios y de recaudar fondos para ponerlos en marcha.

Por último, aunque no el menos importante, se encuentra la experiencia de **Sudáfrica**, la cual es una de las democracias representativas más dinámicas del continente, aunque en materia de participación ciudadana está en la misma línea que los países anteriores.

Un elemento favorable del país desde el punto de vista del ordenamiento jurídico es que la Constitución reconoce y regula los 284 Gobiernos locales, así mismo la Ley de Estructuras Municipales de 1998 define la participación. Pero en la realidad la participación ciudadana se circunscribe más a una dimensión de determinación de necesidades básicas y de desarrollo socioeconómico, que a la elaboración del presupuesto municipal. Por lo tanto, la participación se centra más en consultas dentro de

los Planes de Desarrollo Integral o en las decisiones de tipo estratégico relacionadas con la prestación de servicios.

El año 2003 es una fecha determinante, puesto que con la nueva Ley de Administración Financiera Municipal se obliga a que cada municipio publique sus presupuestos y se realicen observaciones por los ciudadanos. Lamentablemente, la obligación no ha simplificado los documentos presupuestarios posibilitando una verdadera discusión por parte de los ciudadanos, sino que existe una continuidad del modelo basado en el “desarrollo comunitario” donde se prioriza el protagonismo de los comités de barrio o juntas de distrito, frente al de los ciudadanos de forma individual.

A partir de estos cambios legislativos se han incrementado el número de experiencias en las que se identifican las prioridades de la ciudadanía y se intentan dar respuesta a las mismas, pero además de estos cambios legislativos también han tenido mucha influencia las campañas llevadas a cabo por la red de organizaciones ciudadanas “Social Watch”<sup>256</sup> y la ONG Instituto para la Democracia en Sudáfrica<sup>257</sup> (“IDASA”).

---

<sup>256</sup> *La Social Watch*, es una Red integrada por organizaciones ciudadanas cuyo objetivo es luchar por erradicar la pobreza y las causas de esta, para poner fin a todas las formas de discriminación y de racismo, para asegurar una distribución equitativa de la riqueza y para la concienciación de los derechos humanos. Sus compromisos son con la paz, la justicia social, económica y de género, y ponen el acento en el derecho de toda la gente a no ser pobres ([www.socialwatch.org/es](http://www.socialwatch.org/es))

<sup>257</sup> ONG dedicada a la consulta, formación e investigación sobre elementos presupuestarios desde la perspectiva de género (the Women’s Budget) y desde la perspectiva de la infancia (the Children’s Budget), esto se inspira en las convenciones sobre derechos de las mujeres y de la infancia desarrolladas por Naciones Unidas. ([www.idasa.org](http://www.idasa.org)).



Aunque existe una “obligación legal” de consulta participativa, en muchos casos ni la población ni las autoridades locales, están comprometidas con la experiencia de presupuestos participativos, puesto que por una parte se trata de procesos rudimentarios e informales, es decir, sin reglas de funcionamiento y además no se establecen estructuras en las Instituciones, de forma que no se fomenta la participación ciudadana.

Por el contrario y como ejemplos de ciudades comprometidas se puede citar el caso de *Mangaung/Bloemfontein*, donde en el año 2004 se incorporó en el marco de los foros de elaboración de los Planes de Desarrollo Integrales una “Conferencia Presupuestaria” y cuyo objetivo era la implicación de grupos representativos de la sociedad que aportaran una mayor coherencia a los presupuestos con las acciones de los Planes de desarrollo. Esto se instrumentalizó mediante reuniones, grupos de trabajo y discusión, utilizando herramientas comunitarias, como la radio o herramientas de e-gobierno.

Un sistema muy similar fue utilizado por el municipio de *Ekurhuleni*, donde por su tamaño (más de 2,5 millones de habitantes) se instrumentalizó mediante un mecanismo de participación comunitaria, en el que los comités de barrio tenían un papel protagonista en los Planes de Desarrollo Integral, aunque su objetivo final era extenderse a toda la población. En esta experiencia se utilizaron elementos atípicos, como el uso de espectáculos teatrales para explicar el proceso de planificación y el rol de cada agente en el mismo. La participación en la elaboración del presupuesto se fomentó mucho de forma territorial, visitando el gobierno local todas las zonas de la ciudad,

y facilitando mucho la posibilidad de realizar propuestas, mediante el envío de cartas, correos electrónicos o papeletas en las bibliotecas de la ciudad.

Por último, otra experiencia análoga y que se lleva a cabo desde el año 2006, es la del municipio de *Mantsopa*. En éste caso, también se realiza dentro del Plan de Desarrollo Integrado, aunque la participación en el presupuesto se limita exclusivamente al presupuesto de inversión (un 26% del total del presupuesto).

En el caso de Sudáfrica aún con los cambios legislativos se hace evidente la monopolización de los presupuestos por los funcionarios, ya que existe una falta de capacitación de los participantes en conceptos financieros, de forma que no pueden llevar a cabo una discusión plena de las decisiones presupuestarias y sobre las que finalmente se imponen los criterios tecnócratas.

#### **4.4.3.- ASÍA, LA ÚLTIMA INCORPORACIÓN**

En la experiencia internacional de los presupuestos participativos, la “onda” de mayor amplitud (más alejada del origen) y más reciente que en los otros continentes, es la del continente asiático. Aunque paradójicamente en Asia se concentra casi la mitad de la población mundial y se censan más de la mitad (23) de las 40 mayores áreas metropolitanas, las experiencias participativas sólo representan entre el 5 y el 8 % del total mundial.

Los orígenes de la experiencia fueron autóctonos y locales, no teniendo en consideración los actores lo que ocurría en otras ciudades y países. Desde el punto de vista formal, sus principios y metodologías tienen

relación con las experiencias Estadounidenses y Europeas, pero al mismo tiempo, la heterogeneidad existente de las estructuras políticas de los diferentes países (desde estados federales como la India a repúblicas de partido único como China) hacen que en la región existan diferentes metodologías y que a la vez no se pueda estandarizar un patrón de desarrollo común para el conjunto de la región. Hay unos ingredientes que se comparten con el nacimiento de experiencias en otros continentes, y es que el nacimiento se produce coincidiendo con un periodo de desarrollo o expansión económica y que a la vez se realiza una descentralización administrativa.

El intercambio internacional realizado mediante las redes transnacionales, Universidades y ONG's, potencio la implantación de los presupuestos participativos. Así en el año 1996 en la India, se censa la primera experiencia continental, con referencias expresas al caso brasileño. Esta primera experiencia fue el resultado de un trabajo previo de redes transnacionales con Europa y Latinoamérica, siendo objeto central del debate llevado a cabo en el año 2004 en el Foro Social Mundial de Mumbai.

Indonesia fue el siguiente país en implantar los presupuestos participativos. Es de resaltar en éste caso el influjo llevado a cabo por la ONG Transparencia Internacional al invitar en el año 2003 a un seminario internacional a representantes brasileños, para que expusieran los principios de los modelos de la experiencia brasileña. Éste sistema fue también utilizado para difundir los presupuestos participativos en Corea del Sur, ya que en el año 2004 se invitaron a los representantes de la oficina de presupuesto

participativo en Sao Paulo, para que compartieran su experiencia y explicaran su modelo.

El caso de China, es similar a los anteriores, comienza en el año 2005 con un intercambio internacional, visitando representantes chinos el origen de la experiencia, Porto Alegre. Esta primera acción fue seguida de otras de formación y difusión, mediante foros y seminarios apoyados por Universidades y ONG's. En éste sentido, los foros más recientes han supuesto un punto transcendental para el desarrollo de los presupuestos participativos en China. Así la primera "Conferencia internacional sobre presupuestos participativos en Asia y Europa" celebrada en el año 2009 y organizada por la Fundación Friedrich Ebert de Alemania, la Universidad de Zhejiang (China) y el centro March Bloch de Alemania, marco las bases para crear una plataforma de intercambio de experiencias intercontinentales, posibilitando los primeros contactos de experiencias de China, Japón, Corea y Tailandia.

Por lo tanto, en la actualidad las experiencias regionales se nutren a través de redes transnacionales de intercambio de las experiencias de otros continentes.

Otros países de la región, como Jordania, Yemen y el Líbano, comenzaron tímidamente en el año 2009 a través de la cooperación norteamericana, sus primeras experiencias piloto.

Ya hemos comentado que la primera experiencia asiática de presupuestos participativos fue en el año 1996, en la **India**, en concreto en el

estado de *Kerala*. La experiencia era a escala estatal e incluía a los niveles provinciales y municipales.

Aunque la experiencia no entro en contacto con las Latinoamericanas, si comparte elementos que hacen que sea considerada como presupuesto participativo. El caso de *Kerala*, a diferencia de las Latinoamericanas, el motivo originario fue de tipo político puesto que surgió por el intento liderado por jóvenes del Partido Comunista de evitar la caída del Frente Democrático de Izquierdas. Para ello en primer lugar en el año 1996 se llevo a cabo la “Campaña del Pueblo para la Planeación Descentralizada”, consiguiendo movilizar a más de tres millones de habitantes (más de un 10 % del total de habitantes del estado) de los que aproximadamente un tercio eran mujeres. Los participantes podían decidir la finalidad sobre aproximadamente el 40 % de los ingresos del Estado.

El éxito de la experiencia se sustento en la capacidad de movilización, tanto de ciudadanos, como de voluntarios. En total, se movilizaron a más de 60.000 dinamizadores (373 instructores a nivel estatal, casi 10.500 en el nivel provincial y 50.000 especialistas a nivel local, de los que 4.000 eran técnicos de la Administración ya jubilados) para potenciar y fomentar la participación en un proceso de tipo cíclico y en el que en sus asambleas regladas participaron más de dos millones de ciudadanos. Esto quizás haya sido el motivo que permitió que la experiencia sobreviviera a varios cambios de gobierno en el Estado y aunque en la actualidad no está activa a nivel del Estado, si que perdura activamente en varios municipios.

En ningún otro lugar, excepto en algunas experiencias de Latinoamérica, el presupuesto participativo se convirtió en un instrumento de movilización ciudadana tan masivo, llegando incluso al punto de que se han creado Grupos de Barrio, tras haber sido promovidos “desde abajo” por los ciudadanos y muchos de los cuales han sido institucionalizados, persiguiendo una reducción de la pobreza y una equidad social, mediante el desarrollo de la economía de ámbito local.

A la experiencia de Kerala, la han seguido otras también en la India, como es el caso de la ciudad de Bangalore, donde nuevamente el intercambio transnacional tuvo su efecto, ya que la experiencia se decide implantar en el año 2002 a partir de la demanda al Gobierno local por parte de una organización de la sociedad civil (Janaagraha<sup>258</sup>) tras visitar la ciudad de Porto Alegre. Aunque la experiencia actualmente se centra en recoger las propuestas de los ciudadanos y de incluirlas en el Plan de Desarrollo local, sin que existan reglas formales sobre el proceso participativo.

Por orden cronológico, el siguiente país asiático en disponer de presupuestos participativos, aunque en la fase de desarrollo inicial o de germinación, fue **Indonesia**. En éste país al igual que en los anteriores se han producido experiencias de intercambio transnacional, pero también ha tenido una gran influencia e importancia para el desarrollo de la experiencia el papel que han jugado las ONG's (como FITRA<sup>259</sup>) y los movimientos ciudadanos, ya que por ejemplo, pusieron en marcha acciones de

---

<sup>258</sup> Vid. Improving the quality of life in urban India ([www.janaagraha.org/](http://www.janaagraha.org/))

<sup>259</sup> Vid. Forum indonesio para la transparencia presupuestaria

información y difusión de los presupuestos participativos, con el objetivo de democratizar el ámbito político y de luchar contra la corrupción mediante una mayor transparencia, aunque el compromiso político no tuvo una tasa elevada de respuesta a estas demandas participativas de la sociedad.

La primera experiencia Indonesa es la de *Tanah Datar*, en el año 2002, donde se asignó un 15 % del presupuesto de inversiones a la decisión y priorización ciudadana, aunque el proyecto se detuvo por motivos de financiación estatal a la región, se volvió a activar gracias al Programa de Presupuesto y Seguimiento de Inversiones (PBET- Participatory Budgeting and Expenditure Tracking Program) implantado por el Instituto Democrático Nacional de Asuntos Internacionales. Además de *Tanah Datar*, el programa englobaba a otras 13 localidades o distritos (*Solok, Lebakf, Bandung, Kebumen, Magelang, Bantul, Lamongan, Ngawi, Goxa, Takalar, Bulukumba, Boalemo y Bolaang Mongondow*).

El objetivo del programa era fomentar la participación ciudadana a lo largo de todas las fases del ciclo presupuestario (planificación, asignación y control de la implementación). Para ello el programa capacitó a los agentes implicados; ciudadanos, técnicos de la administración y políticos. Pero lo cierto es que la experiencia no fue más allá de la promoción o difusión, salvo en *Kebumed* y *Tanah Datar*, donde sí se obtuvieron unos mejores resultados. Una de las causas del fracaso fue que aunque en el Programa se debían elaborar reglas formales de los procesos, lo cierto es que no fueron realizadas y tampoco se establecieron medidas para fomentar la lucha contra la exclusión social.

Otro país con un bajo nivel tanto de experiencias como de desarrollo de las mismas, es **Bangladesh**, donde existe una sola experiencia censada, la de *Srajganj*. Esta experiencia comenzó en el año 2000 con el apoyo del plan de desarrollo de las Naciones Unidas, capacitando en tareas de participación a los trabajadores de las escalas inferiores del Gobierno local. La experiencia además de recibir las demandas, siendo la consulta no vinculante, evalúa y selecciona los proyectos utilizando criterios como la lucha contra la pobreza, el impacto en el género o en el medio ambiente.

El tercer país asiático en fase de germinación es **Tailandia**, donde a desde el año 1999 el planeamiento y el presupuesto participativo están regulados normativamente desde la caída del régimen militar, con el objetivo de alcanzar a través de la participación una mejora de la transparencia y del buen gobierno, al mismo tiempo se pusieron en marcha foros cívicos. Lamentablemente la normativa no ha tenido una gran implantación, ya que de los 1.125 municipios y 6.744 zonas rurales (Tambon Administrative Organizations, TAOs) en el año 2005 un estudio del Banco Mundial<sup>260</sup> y de la Universidad Tailandesa “Chulalongkorn University” determinaba que el país solo contaba con 14 experiencias entre ciudades y áreas rurales.

*Suan Mon* es una comunidad rural (TAO) y es uno de los ejemplos de presupuestos participativos más significativos del país. Una de las mejoras que el proceso ha supuesto en la comunidad, ha sido el incremento de la recaudación de impuestos, puesto que implica a los líderes de la comunidad, encargándose estos de convencer a los defraudadores para que tributen. En

---

<sup>260</sup> Vid. Banco Mundial ([www.bancomundial.org/](http://www.bancomundial.org/))



otro caso donde se observa también una mejora de la recaudación, es en el TAO de *Huak Kapi*, donde ha incluido en el proceso de los presupuestos participativos, la creación de un comité cívico de impuestos, integrado por los miembros del TAO, los líderes de la comunidad y el sector empresarial local. Además se han realizado programas de educación cívica en materia tributaria y se ha mejorado el sistema de recaudación impositiva.

En el ámbito de las ciudades, también hay experiencias activas de presupuestos participativos, como es el caso de *Khon Kan*, donde se utilizan además de para responder a las demandas de participación ciudadana, como instrumento de disminución de la resistencia de los ciudadanos a los proyectos de desarrollo planteados por el gobierno local. El proceso mantiene un sistema matricial de reuniones trimestrales abiertas y también de grupos de trabajo sectoriales.

En la experiencia de la ciudad de *Rayong*, al igual que en los TAOs el presupuesto participativo perseguía incrementar la recaudación tributaria. En éste caso la experiencia se implantó mediante el hermanamiento con la ciudad estadounidense de Portland, que prestaba el asesoramiento para conformar comités cívicos de planificación, desarrollo y elaboración de políticas fiscales.

El contexto social, económico y político de los países influye en los motivos que les lleva a implantar los presupuestos participativos. Así en la mayoría de los casos asiáticos citados hasta el momento, el motivo de su puesta en marcha, fue para intentar resolver la falta de recursos económicos y de control y al mismo tiempo poder satisfacer las necesidades y demandas

ciudadanas, a las que por otra parte, las instituciones hacen caso omiso. Éste no es el caso de los países que vamos a estudiar a continuación, Corea del Sur y Japón, dos países ricos y miembros de la OCDE.

La participación ciudadana en **Corea del Sur** tiene un fuerte arraigo, asociada en parte a la movilización de masas que se llevo a cabo en el proceso de democratización y descentralización del país en los años ochenta. Además y como apoyo, recientemente se han llevado a cabo importantes reformas legislativas. En el año 2005 la Ley de Referéndums locales, en 2006 la Ley del Defensor local contra el abuso de las finanzas locales y en 2007 la Ley que permite que los alcaldes y concejales puedan ser cesados o removidos mediante votación ciudadana. Estas reformas legislativas se llevaron a cabo en el mandato del presidente Rho Moo-hyun (2003-2008), el cual utilizo la participación como instrumento de recuperación de la credibilidad de los ciudadanos en las Instituciones públicas, de hecho su mandato fue conocido como el “Gobierno participativo”.

En la realidad el proceso de descentralización responde más a un proceso de desconcentración en el que las autoridades locales tienen menos protagonismo que el que propugna la norma jurídica. Esto es debido a que en el año 2000 el gobierno central del país, decidió controlar estrechamente las finanzas municipales como consecuencia de la elevada tasa de deuda que estos acumulaban. Pero salvando éste escollo, lo cierto es que en la región asiática éste país se sitúa como uno de los que tiene más experiencias.

El concepto de presupuestos participativos fue apropiado en un proceso desde abajo, mientras que la difusión se realizo y estimulo desde arriba, desde el gobierno central. Aunque los elementos y conceptos

fundamentales del proceso, parten de la experiencia brasileña, se adaptaron localmente mediante una versión más simplificada, que los académicos han denominado presupuesto participativo ciudadano (Citizens Participatory Budgeting- CPB).

En julio de 2003 el Ministerio de Asuntos de Gobierno e Interior, elaboró una serie de directrices sobre presupuestos participativos de los ciudadanos, destinadas a todos los gobiernos locales. La respuesta a esto no se hizo esperar y al año siguiente surgió la primera experiencia en el distrito norte de la ciudad de *Gwahgju*. A esta le siguieron otras como las de *kwack y Seong*, los distritos sur y norte de *Uslan* y el municipio de *Suncheon*. En el mes de agosto de 2005 el Ministerio de Gobierno e Interior propuso la revisión del artículo 39 de la Ley de Finanzas Locales, afirmando que los alcaldes podían promulgar y ejecutar mediante su puesta en marcha de procesos de participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos locales. Además la reforma adicionaba un nuevo artículo, el 46 en el que enumeraban una lista de instrumentos que permitían su cumplimiento, sugiriendo además que los entes locales recogieran el proceso en su legislación. Algunas ciudades elaboraron su propio reglamento del proceso, mientras que otras esperaron a la elaboración en Agosto de 2006 por el Ministerio de un reglamento común para los presupuestos participativos ciudadanos. A finales de 2008 el número de reglamentos ascendía a 75, aproximadamente un tercio del total de gobiernos locales (241).

El impulso legislativo a nivel nacional ha influido de forma satisfactoria en la expansión de los presupuestos participativos en Corea del Sur, así como la autonomía local de decidir su inicio o no. Aunque lo cierto es

que no se ha producido simultáneamente la descentralización competencial necesaria, esto es una de las barreras a las que se enfrenta éste instrumento participativo, puesto que los municipios no tienen una independencia financiera en sus presupuestos públicos, sino que dependen de las transferencias estatales.

Otra barrera es el poco tiempo para la discusión y el debate, puesto que la norma nacional determina que las fases del proceso participativo se deben realizar en el plazo de tres meses. Esto se ha intentado paliar con la utilización de una serie de instrumentos como Internet (encuestas, foros,...) tableros de anuncios, audiencias públicas y seminarios, con el objeto de fomentar la participación de los ciudadanos en todas las fases del proceso.

Aún con estas barreras o limitaciones, Corea del Sur es el país que refleja un mejor desempeño en la Encuesta de Presupuesto Abierto en 2012, encuesta elaborada por el International Budget Partnership. En el informe de la Encuesta del año 2012 se incluye una entrevista al investigador encargado de dirigir los cuestionarios en Corea del Sur, donde se recogen los principales motivos del éxito de la participación en el país (apoyo institucional, escucha activa a los funcionarios y a los ciudadanos, utilización de internet, apoyo en las redes sociales y control mediante la solicitud de realización de auditorías), entrevista que se transcribe a continuación:

- *¿Por qué cree que Corea del Sur tiene un desempeño tan bueno en cuanto a participación?*

*Respuesta:* “Corea del Sur sufrió una crisis económica en 1997, después de la cual el público comenzó a demandar más voz en la toma de decisiones

respecto del presupuesto. Esto llevó a que tanto el Ejecutivo como la Legislatura compitan positivamente y tomen medidas para mejorar la transparencia presupuestaria en sus respectivas ramas del gobierno, y a que implementen medidas para incluir la voz del público en sus decisiones presupuestarias. La Legislatura estableció una oficina de presupuesto, que busca aportes del público para los presupuestos.”

- *¿Cuáles son los mecanismos que el Ministerio de Finanzas de Corea del Sur ha establecido para promover la participación pública en el proceso presupuestario?*

*Respuesta:* “Existe una amplia variedad de medidas que el Ministerio de Finanzas toma para reunir la opinión pública antes de elaborar su presupuesto. Entre estas medidas, se incluyen viajes por todo el país por parte de funcionarios del Ministerio de Finanzas para comprender las realidades y reunir información de los funcionarios del gobierno local responsables de implementar los programas del gobierno. Durante estos viajes, los funcionarios escuchan a los beneficiarios de los programas públicos. El Ministerio de Finanzas también organiza audiencias públicas sobre las medidas presupuestarias propuestas. Por ejemplo, las audiencias públicas del Plan Nacional de Gestión Fiscal se centran en programas prioritarios del gobierno, como los que están dirigidos a la salud, la investigación y el desarrollo, durante las cuales se invita a expertos en estos programas no pertenecientes al gobierno para que expresen su opinión. El Ministerio de Finanzas también consulta a su Consejo Asesor de Política Fiscal, que está compuesto por representantes de la sociedad civil y funcionarios de los gobiernos nacional y local antes de elaborar los

lineamientos para su proyecto de presupuesto. Además, se organizan reuniones con funcionarios del gobierno local para recopilar sus opiniones sobre programas de subvenciones y subsidios.”

- *¿Qué otros factores e instituciones contribuyeron con la eficacia de la participación pública en el proceso presupuestario de Corea del Sur?*

*Respuesta:* “La amplia cobertura de los servicios de Internet en todo el país y el uso de las redes sociales también le permiten al gobierno obtener opiniones de los ciudadanos y, a su vez, les permite a éstos expresar sus opiniones sobre las medidas presupuestarias tomadas. Además, el Sistema de Solicitud de Auditorías de los Ciudadanos de Corea del Sur les permite a los ciudadanos solicitar investigaciones especiales por parte de la oficina nacional de auditoría con respecto a programas del gobierno que son particularmente importantes o en los que abundan las irregularidades e ineficacias. Ya se han llevado a cabo cientos de estas auditorías especiales.

En el caso de **Japón**, las experiencias comienzan a surgir a partir del año 2003. Éste país comparte algunos elementos comunes con Corea, sobre todo en cuanto al desarrollo normativo, ya que a partir del año 2005 se elaboró una Ley de descentralización y otra de Reforma de las Finanzas Locales, mediante la cual se dio más protagonismo a los municipios mediante la provisión de determinados servicios. Esto lleva a que el gasto público de los 1.798 municipios japoneses represente más del 50 % del total del gasto público y en términos del Producto Interior Bruto entorno a un 10%.

La base jurídica también otorga un papel protagonista a los ciudadanos japoneses, así permite a estos proponer referéndums locales, mejorar o eliminar ordenanzas, la posibilidad de auditorías, la disolución de la asamblea local o la destitución del alcalde, concejales o funcionarios. Pero aún con estas medidas, la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la planificación de políticas públicas se considera escasa.

Para implicar a los ciudadanos y a las organizaciones sociales en la discusión y elaboración de los presupuestos públicos, se han utilizado los siguientes modelos:

- El debate de la participación se produce en espacios informales, no considerándose una participación real sino más bien un proceso de transferencia de información. Un ejemplo de esta tipología o modelo es a partir del año 2003 la ciudad de *Tottori*.
- Los ciudadanos forman voluntariamente comités y aunque de una forma informal se relacionan con el Alcalde para diseñar el plan presupuestario. Éste es el caso de la ciudad de *Shiki* en el año 2004.
- La consulta pública mediante la organización de los ciudadanos dentro de los barrios para utilizar el presupuesto como instrumento del desarrollo comunitario. En el año 2003 la ciudad de *Nabari* utilizó éste procedimiento al poner a disposición de 14 comunidades la cantidad de 50.000 yenes, con el objeto de que decidirían el destino de estos recursos económicos en las inversiones necesarias.
- Un “Mercado de partenariado” en el que se involucran a las organizaciones sin ánimo de lucro con facilitadores que adaptan las

propuestas originales a las necesidades ciudadanas. Esto se llevo a cabo en el año 2004 en *Ciba*.

- Denominada “el 1 % de los impuestos para las organizaciones sin ánimo de lucro”, es sin lugar a dudas la más particular y representa un modelo de participación mediante transferencias directas. El ejemplo más característico es el de la ciudad de *Ichikawa*, con más de 470.000 habitantes. En el año 2004 el alcalde aprobó una ordenanza, para intentar reproducir un ejemplo húngaro, en el que se ponía a disposición del proceso participativo la cantidad de 3,8 millones de yenes (aproximadamente 40.000 \$) relativos al 1 % de los impuestos de los contribuyentes. Los contribuyentes destinan a las organizaciones sin ánimo de lucro su 1 % de impuestos, para ello las organizaciones presentan en asambleas los proyectos que quieren desarrollar y los contribuyentes votan a través de Internet, eligiendo tres organizaciones a las que financiar. Con esto se ha dinamizando el tejido asociativo y a la vez se ha desarrollado un interés de los ciudadanos por el destino de sus tributos.

El modelo de esta experiencia se implantó en otras ciudades ampliando la participación ciudadana también a los no contribuyentes, como por ejemplo, en *Eniwa*, que permite que los mayores de 16 años puedan votar o el caso de *Ichinomiya*, donde el total que representa en términos absolutos el 1 % es repartido en términos per-cápita entre la totalidad de los ciudadanos que tienen derecho a voto, aunque la cantidad no es muy elevada 658 yenes (aproximadamente 7 \$).



Sin dudas, el caso de Japón se caracteriza por una elevada dependencia de la intención y las políticas de los alcaldes, salvo en el último modelo, el más singular puesto que genera una afectación directa entre una parte de los impuestos y el destino que decidan los ciudadanos, pero aún así la implantación continua estando en manos de los alcaldes.

#### **4.4.4.- EL CASO DE CHINA: CUANDO LA NOVEDAD NO SON LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SINO EL PRESUPUESTO**

China, es el país más poblado del mundo con más de 1.300 millones de habitantes y paradójicamente también se sitúa en el “Top-Ten”<sup>261</sup> de los países que menos transparencia presupuestaria tiene poniendo muy poca información presupuestaria a disposición de los ciudadanos. Éste aspecto viene de la mano también de un débil sistema legislativo en la materia, y de un instrumento poco desarrollado de supervisión auditora, todo ello influido en parte por la especificidad del sistema político chino, gobernado por un único partido.

Tradicionalmente los presupuestos en China han sido, prácticamente inaccesibles y herméticos para la ciudadanía, siendo imposible la participación en las decisiones presupuestarias. Recientemente se ha comenzado un proceso de apertura y receptibilidad por parte del Gobierno mediante reformas legislativas, para que los ciudadanos puedan tener una mayor participación. Para el desarrollo de éste proceso ha sido fundamental

---

<sup>261</sup> Según los datos publicados por el International Budget Partnership (IBP)

el apoyo de las organizaciones internacionales, la sociedad civil y el mundo académico.

Antes de comentar las últimas mejoras realizadas, debemos hacer un breve resumen de los antecedentes del país. La República Popular de China desde su fundación en 1949 y durante 5 décadas, no tuvo un sistema presupuestario acorde con la mayoría de los estándares modernos, un ejemplo de esto es la “laguna” de información que existe, ya que no se dispone de información registrada durante este periodo, ni de la recaudación realizada, ni de la distribución realizada en los gastos.

Con las reformas presupuestarias de mejora de los procesos administrativos llevadas a cabo por el Gobierno en el año 1999, la situación comienza a cambiar, puesto que por ejemplo, ya se puede disponer de información separada de los ingresos y gastos. En el año 2000 y como prueba piloto, el Consejo de Estado proporcionó al Consejo Nacional Popular el borrador presupuestario de los Ministerios de Educación, Agricultura, Ciencia y tecnología y Trabajo y Seguridad Social. El proceso de implantación presupuestaria duró hasta el año 2006, año en el que 40 departamentos públicos disponían de un marco presupuesto para sus finanzas públicas. Esto fue un gran avance, para la gestión y normalización presupuestaria, pero aunque el Consejo Nacional Popular, disponía de los presupuestos, estos eran totalmente inaccesibles para los ciudadanos, siendo considerados prácticamente como un “tema de secreto de estado”, donde no eran elaborados de forma transparente y por lo tanto, no permitía un control fiscalizador en su ejecución. En el año 2007 el Consejo Estatal de China promulgó las “Regulaciones para la Información de Gobierno Abierto

(RIGA)” que entraron en vigor un año después. Estas regulaciones establecían la obligación para los departamentos gubernamentales y administraciones públicas de aportar toda la información que afectara a los “intereses vitales” de los ciudadanos, permitiendo también a los ciudadanos el derecho a solicitar la publicación de la información presupuestaria.

A partir de éste momento, la sociedad civil, comenzó a solicitar a los diferentes departamentos la publicación de los presupuestos públicos, hasta que varios Ministerios accedieron a publicar información presupuestaria de alguno de sus Departamentos ministeriales.

En el año 2009 el primer municipio que publicó sus presupuestos completos fue *Guangzhou* y lo hizo a través de Internet. La conciencia y demanda social de publicación de los presupuestos cada vez es mayor. El año 2010 fue denominado por los medios de comunicación como el “Año de los presupuestos públicos y abiertos” y llegaron a publicarse los presupuestos de 40 departamentos. Al año siguiente el número de presupuestos publicados ya era de 90.

Ante el escenario planteado cabe que nos preguntemos lo siguiente ¿si el grado de información presupuestaria está en esta situación, como está la participación ciudadana en los presupuestos?.

De forma paralela al proceso de incremento de información mediante la publicación presupuestaria se ha discutido (durante más de una década) y finalmente aprobado en el año 2012 una reforma de la Ley de presupuesto. Entre las novedades de esta reforma legislativa, se amplían los aspectos técnicos de formulación y ejecución del presupuesto, así como lo más

importante el derecho del público a participar en la toma de decisiones. Aunque es cierto que la sociedad civil apenas participo en la consulta realizada sobre la reforma de esta ley, en parte por una falta de publicidad, desconocimiento y apatía hacia la idea de participación ciudadana y también por los breves plazos de consulta (un mes) que reflejan la función dominante del gobierno.

Para aumentar la participación ciudadana, la sociedad civil ha realizado a través de sus organizaciones una labor de concienciación y formación ciudadana. Tarea que sin lugar a dudas debe continuar e incrementar. La breve historia de esta labor comienza en el año 2005, cuando las Organizaciones de la Sociedad Civil de China, comenzaron a trabajar para que los presupuestos públicos fueran más abiertos. En esta fase participaron organizaciones internacionales y nacionales, como la Fundación “Ford”, personal técnico de la International Budget Partnership (IBP), la Fundación para la Investigación y Desarrollo de China. El resultado fue el compromiso adquirido por parte de los funcionarios técnicos del gobierno central de promover y difundir la práctica de la elaboración de los presupuestos participativos, mientras que a nivel local se creó una página web para concienciar y formar en los procesos de elaboración de los mismos. Al mismo tiempo y con el apoyo de la ONG “Actionaid”<sup>262</sup> se establecieron redes y grupos de trabajo formados por las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos locales e investigadores, con la finalidad de realizar un seguimiento de las asignaciones presupuestarias, de forma que la orientación de los recursos permitiera paliar la pobreza sobre todo en las zonas rurales.

---

<sup>262</sup> Vid. Actionaid ([www.actionaid.org](http://www.actionaid.org))

A partir del año 2009, la Universidad de Finanzas y Economía de Shanghai, elabora y publica anualmente con gran éxito de seguimiento, un Índice de Transparencia, “La transparencia fiscal de China a nivel provincial”. Este mismo año se celebró en agosto en Beijing la conferencia “Participación Pública en Europa y China” con el objeto de fomentar el intercambio de las experiencias internacionales con China, de forma que se clarifique y consolide el concepto de participación en el país.

En junio de 2012, el IBP y la Fundación “Ford”, celebraron en la ciudad de Beijing, un seminario de dos días, orientado a informar a las organizaciones de la sociedad civil sobre las experiencias presupuestarias internacionales. En estas jornadas participaron 20 miembros de diferentes organizaciones locales y lo positivo a la conclusión de las mismas por la proximidad con los ciudadanos, es que todas las organizaciones presentaron su plan de acción en materia de presupuestos participativos.

A lo largo de todo éste proceso, además de las ya citadas, otras organizaciones y Universidades internacionales han prestado su apoyo en la implantación de las experiencias Chinas. Entre las experiencias desarrolladas, por ejemplo cabe citar, que el Banco Mundial proporcionó fondos para la experiencia de la ciudad de *Jiaozuo*, la Universidad de Deakin y la Universidad de Stanford han proporcionado asistencia y asesoramiento en la experiencia de *Zeguo*, “Action Aid” ha participado en un proyecto desarrollado en la aldea de *Yuedong* y la Fundación “Ford” financió la visita de funcionarios de la Administración local china para conocer la experiencia brasileña.

Los estudios publicados sobre el caso de China<sup>263</sup> concluyen que la mayoría de los proyectos de presupuestos participativos han sido un proceso de “arriba hacia abajo”, con importantes limitaciones para la participación en sentido inverso, como por ejemplo, las de la ciudad de *Beiging*, donde no se permitían los presupuestos participativos, para evitar que se convirtieran en un instrumento utilizado por las fuerzas disidentes o de oposición o por una cuestión de incapacidad o limitación de los ciudadanos para comprender los presupuestos, como en el caso de *Zeguo*. Esto hace que finalmente el número de ciudadanos que participa sea relativamente bajo, por lo general unas pocas docenas, aunque en el caso de *Zeguo*, la participación ascendió a entre 200 y 300 personas

En el contexto de autoritarismo que rige en el país, se hace casi imposible poder desarrollar de una forma independiente cualquier deliberación o discusión pública.

La puesta en marcha de experiencias de presupuestos participativos en China, hace que estos se conviertan principalmente en un instrumento para reducir la corrupción, mejorar la gobernanza, conseguir apertura y transparencia, prestación de servicios sociales.

Mientras que en el pasado el presupuesto era considerado una actividad única y exclusiva del Estado, a medida que ha aumentado la preocupación por cuestiones como el bienestar público y la provisión de bienes y servicios, se ha ido convirtiendo cada vez más en un tema público.

---

<sup>263</sup> AAVV., *Civic engagement through participatory budgeting in china: three different logics at work baogang he*, núm, 31, 2011, Deakin University.

Así y a raíz de las iniciativas comentadas, han surgido las primeras experiencias participativas a nivel local, aunque en una fase muy inicial de implantación. Ejemplo de esto son entre otras las ciudades de *Guangzhou*, *Shangai*, *Jiaozuo*, *Zeguo* o *Wenling*.

En el año 2004 el municipio *Huinan*, llevo a cabo un experimento de presupuesto público, sin llegar a ser un presupuesto participativo, experimentos que al año siguiente pusieron en marcha en los municipios de *Xinhe* y *Zeguo*. La experiencia se extendió en el año 2009 a otros ocho municipios vecinos, entre ellos *Wenling* y para el año siguiente la experiencia se aproximaba a 79 municipios.

Las autoridades creen que los presupuestos participativos son una barrera para alcanzar el equilibrio presupuestario, puesto que cuando se la oportunidad de participar a los ciudadanos en la asignación de un presupuesto, estos tienden a exigir más y esto conduce al incremento del presupuesto, para evitar esto por ejemplo en la experiencia de *Wuxi* los funcionarios limitaron para el año 2007 la cuantía objeto de discusión, puesto que el año anterior el presupuesto se había incrementado considerablemente.

En la mayoría de los casos se asigna una porcentaje (normalmente entre el 3 y el 10%) del presupuesto total, para consultar con los ciudadanos, siendo la decisión final competencia del Gobierno.

El primer caso de selección de proyectos de servicios públicos, se realizo en la ciudad de *Huinan*, asignándose entre 2004 y 2006 un 15 % del presupuesto que fue destinado a 32 proyectos. Aunque en éste primer caso, había una importante limitación y era que la selección de los proyectos la

realizaron los diputados electos locales. En el año 2008 la ciudad de *Xinhe*, los ciudadanos participaron por primera vez en la elaboración de los presupuestos, expresando sus preferencias e inquietudes.

El caso de China se caracteriza principalmente por una reciente normalización de los presupuestos que hace que el tema de los presupuestos sea una “novedad”, cuanto más los presupuestos participativos. Aunque las experiencias participativas, son escasas y la singularidad de su sistema político hace que sus procesos sean dominados por el Gobierno y los funcionarios, lo cierto es que la participación popular actualmente escasa, cada vez es mayor y en los próximos años dada la cantidad de población con la que cuenta el país, hace que podamos augurar un futuro prometedor para los presupuestos participativos.

A lo largo del presente capítulo hemos realizado un recorrido a nivel internacional sobre la situación en la que se encuentran los presupuestos participativos. Así, hemos podido determinar importantes diferencias continentales en cuanto a la implantación temporal y al desarrollo o penetración de las experiencias.

El origen de las experiencias en los años 90, Latinoamérica, se caracterizó por una rápida propagación que duró una década. Justo en ese momento de estancamiento la experiencia se “exportó” al continente Europeo y América del Norte. Esta segunda fase del cronograma de los presupuestos participativos es la que nosotros hemos denominado “La segunda onda” y aunque en su inicio la propagación fue más rápida por el sur del continente, en la actualidad ha conseguido “enraizar” en el centro y norte de Europa, como el ejemplo que hemos analizado del caso de



Alemania. Más reciente ha sido la puesta en marcha de los presupuestos participativos en Estados Unidos, donde en la ciudad de Nueva York, actualmente se encuentran en su segunda edición.

La última fase o “periferia de la onda”, se ha producido en África y Asia, donde la puesta en marcha de las experiencias en muchos casos viene de la mano de la Cooperación Internacional, como instrumento para conseguir una mayor transparencia en la gestión y sobre todo de las donaciones aportadas. El continente asiático es el que menos antigüedad tienen en la materia de los presupuestos participativos, aunque resultan reseñables experiencias tan antagónicas como el caso de Japón, donde se destina el 1 % de los presupuestos a la decisión ciudadana y el caso de China, donde lo relevante no son los presupuestos participativos, sino el tener en sí mismo, un presupuesto público.

Después de esta “vuelta al mundo” a través de los presupuestos participativos, en el siguiente capítulo nos centraremos en los presupuestos participativos en España y en concreto la contrastación de las hipótesis planteadas en el presente trabajo.



## **CAPITULO 5: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA**

En los capítulos anteriores, hemos abordado la participación ciudadana y los presupuestos participativos como un instrumento de la gestión pública, enfocados a paliar en parte los efectos originados de la crisis del Estado de Bienestar y en mayor medida y de forma directa, la crisis de la Democracia Representativa.

Para tener una visión global del grado de implementación de los presupuestos participativos en el contexto internacional y apoyándonos en los estudios disponibles, hemos repasado la situación actual a nivel internacional de éste instrumento participativo, de forma que ya estamos en condiciones de analizar, el caso de España.

A lo largo del presente trabajo, hemos puesto de manifiesto la importancia que tiene la participación ciudadana en el desarrollo de cualquier sociedad y más aún si cabe, ante la situación crítica que hoy en día vive en nuestro país, la Democracia Representativa.

Como ya hemos visto la mayoría de las experiencias de presupuestos participativos (84 %) es una decisión de arriba abajo, por lo que la decisión de que los ciudadanos puedan participar, tiene que ser tomada por los políticos. O'DONNELL consideraba que la participación de los ciudadanos estaba en numerosas ocasiones boicoteada por la clase política, es aquí, donde se nos plantea la primera de nuestras hipótesis de trabajo, **¿hay realmente una intención política para la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos?**. Para su contraste, utilizaremos por una parte, elementos objetivos, como la tasa de penetración e implantación de los presupuestos participativos en el ámbito local y la cuantía económica destinada, y por otra parte, elementos subjetivos, de cómo perciben los

responsables políticos las ventajas e inconvenientes que aportan los presupuestos participativos.

La segunda de nuestras hipótesis planteadas está relacionada con **el papel que juega en los presupuestos participativos la ideología política<sup>264</sup> que Governa el Ayuntamiento**, en concreto queremos contrastar en primer lugar, si la ideología del equipo político que gobierna el municipio influye en la intención de puesta en marcha. En segundo lugar, y quizás lo más importante, es el “protagonismo” que por una parte, otorgan a los presupuestos participativos en la asignación presupuestaria mediante el análisis de la importancia relativa que en términos económicos tienen con respecto al total de los presupuestos municipales y por otra en el destino de las decisiones aprobadas y ejecutadas. Por éste motivo, esta hipótesis, estará presente con un carácter transversal a lo largo de todos los ejes de análisis del presente capítulo (Fig 5).

FIGURA 5: EJES DE ANÁLISIS DEL CAPÍTULO



Fuente: Elaboración propia

<sup>264</sup> Al hablar de ideología política nos referimos a la situación o posicionamiento del Gobierno municipal en el eje ideológico de planteamientos de izquierda, derecha y nacionalismos o regionalismos.

La tercera de nuestras hipótesis, está relacionada con el capital social. Como vimos en el capítulo 2, los trabajos de investigación de COLEMAN y PUTNAM, remarcan la importancia que tiene el capital social frente al individualismo metodológico (Teoría de la elección racional) en el que autores como ARANGUREN defienden el planteamiento de que la participación individual no es buena para el conjunto de la sociedad, ya que nos podemos encontrar cómo identifica NAN LIN con una “participación de talonario” basada en intereses clientelares, en lugar de una participación real.

La principal ventaja que aporta el capital social es la mejora de la eficiencia de la sociedad, a través de la coordinación de los agentes y por tanto, para el desarrollo de los sistemas democráticos. En línea con este planteamiento, la tercera de las hipótesis de trabajo planteadas está dirigida a la posible relación existente entre los presupuestos participativos y una de las formas de representación más común del capital social en el ámbito local, el asociacionismo.

La cuestión que se nos suscita y que queremos contrastar es si **en las experiencias de democracia participativa como son los presupuestos participativos, los ciudadanos participan más de forma individual o colectivamente**. En nuestro análisis cruzaremos esta hipótesis tanto con la anterior (carácter ideológico), como con la característica cuantitativa del tamaño del Ayuntamiento, en función del número de ciudadanos.

Por lo tanto, y a lo largo de todo nuestro análisis de contrastación, estarán presente tanto el efecto de la variable ideológica del gobierno municipal, cómo el tamaño del Ayuntamiento, medido este por el número de

ciudadanos, de tal forma, que nos permitan concluir si ambas variables (ideología y tamaño) tienen efectos sobre las hipótesis planteadas.

Para alcanzar nuestros objetivos de investigación y por ende poder contrastar las hipótesis, como ya hemos explicado en el primer capítulo, hemos utilizado como instrumento metodológico, la sistematización y análisis de los resultados obtenidos a través de las respuestas que los Ayuntamientos encuestados han aportado al cuestionario de elaboración propia.<sup>265</sup>

Con el objeto de poder mejorar la comprensión y el análisis, la estructura del presente capítulo, se basa en cuatro ejes de estudio (territorial, económico, participación y valoración), en los que se recogen las principales características de las experiencias de los presupuestos participativos existentes en España. Como se ilustra en la Figura 5, estos ejes son acompañados matricialmente con carácter transversal por dos variables independientes, el tamaño del municipio y la ideología del partido que gobierna el municipio.

Antes de desarrollar cada uno de los ejes, en base a los resultados de las experiencias participativas encuestadas, debemos conocer los antecedentes de los presupuestos participativos en España.

---

<sup>265</sup> La investigación comienza en el año 2010, elaborando un censo propio de 73 experiencias de municipios españoles que tenían implantados los presupuestos participativos.

Una vez enviado el cuestionario utilizado para obtener la información de la población muestral identificada, la tasa de respuesta obtenida fue de 23 cuestionarios (31,5 % del total de la población), aportando a su vez respuestas al bloque de datos económicos, 17 experiencias, es decir el 73,9 % del total de respuestas al cuestionario. (Anexo 4)

## 5.1.-ANTECEDENTES

En la exportación de los presupuestos participativos desde el nuevo continente al viejo, España fue uno de los primeros países en ser “colonizado”.

La experiencia de los presupuestos participativos en España, comienza en el año 2001, en las ciudades andaluzas de Córdoba, Puente Genil y Cabezas de San Juan, todas ellas gobernadas por Izquierda Unida. Un año después, los presupuestos participativos se expanden hacia el norte de la península, comenzando a ser utilizados en las ciudades de Albacete y Rubí.

Al año siguiente y coincidiendo con las elecciones municipales, los presupuestos participativos se incluyeron en la agenda electoral, mediante la promesa de su implantación por numerosas candidatos de los partidos de izquierdas. De este modo, en los siguientes años de la legislatura (2003-2007) los presupuestos participativos se implantaron en más de 25 municipios españoles.

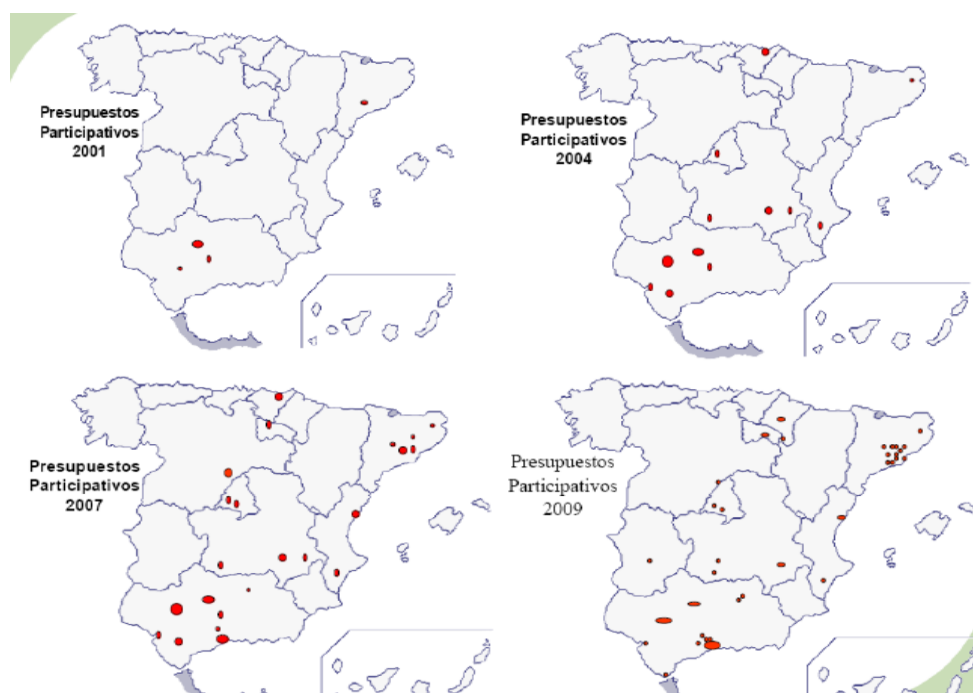
Además del factor electoral, hay un elemento importante de tipo jurídico que influyó en el desarrollo e implantación de los presupuestos participativos, la Ley 57/2003 de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, tanto por la importancia que concede a la participación



ciudadana como por haber creado un marco legal adecuado a la participación territorial de los ciudadanos en el presupuesto.<sup>266</sup>

Aunque el número de experiencias, ha continuado incrementándose durante la siguiente legislatura (2007-2011), lamentablemente no se han conseguido las tasas de los años anteriores. Una década después de su comienzo en España, en el año 2010 el número de experiencia superaba las 60. Figura 6

**FIGURA 6: EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA (AÑO 2001-2009)**



Fuente: GANUZA FERNÁNDEZ, E. Y GÓMEZ FORTES, B., «Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos», en *Estudios de progreso Fundación Alternativas*, 2008.

---

<sup>266</sup> PINEDA, C. y PIRES, V., « Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología», en *GAPP, Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época nº 7, enero-junio 2012, pág. 58.

La experiencia de Porto Alegre, tiene una gran influencia sobre el caso español, sobre todo por su modelo de participación, ya que se movilizaron numerosos actores locales (políticos, técnicos, activistas y académicos) con el objetivo de cruzar las demandas con los proyectos. Esta notable influencia de Porto Alegre, se hace más visible en el modelo de presupuestos participativos que, a diferencia de lo que ocurre en Europa, lleva la participación a los terrenos de la justicia social y a un debate público que implica, siempre, la organización de un proceso directo de toma de decisiones.<sup>267</sup>

A continuación y con el objetivo de poder contrastar las hipótesis planteadas en nuestro trabajo, analizaremos los ejes de estudio del presente capítulo:

- **Eje territorial** de las experiencias
- **Eje económico** de los presupuestos participativos
- **Eje de sistemas de participación** en el proceso participativo
- **Eje de valoración** del instrumento participativo por parte de los gobernantes y/o técnicos

## 5.2.-EJE TERRITORIAL

La primera de las hipótesis que queremos contrastar es la **falta de intención de la clase política española, para implantar el instrumento participativo de los presupuestos participativos.**

---

<sup>267</sup> SINTOMER Y GANUZA FERNÁNDEZ, E., *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos...* op. cit. pág 56.

El primer indicador que demuestra la falta de intención es la ya comentada inexistencia de un censo o directorio oficial de experiencias participativas y en concreto de los presupuestos participativos. Al estudiar el caso Alemán, ya vimos que éste tipo de herramientas informativas es muy útil tanto para los ciudadanos, como para incentivar el desarrollo o puesta en marcha de otras experiencias.

Si desglosamos la Administración en sus tres niveles de gestión (Nacional, Autonómica y Local), es muy sencillo concluir que a nivel nacional y autonómico la intención es nula, puesto que no hay experiencias significativas de éste tipo, salvo el caso de la Diputación de Málaga. El caso de Málaga, se puede asimilar al caso Alemán, puesto que a través de una “Institución” se consigue un mayor apoyo, difusión y por lo tanto, un mayor número de experiencias.

En el año 2007, se creó en la Diputación de Málaga, la oficina de presupuestos participativos. Dicha oficina presta apoyo técnico, promueve campañas informativas y de difusión para fomentar la participación ciudadana e imparte cursos y talleres, dirigidos a la capacitación del personal técnico y político de los municipios de la provincia que decidieran implantar esta herramienta participativa. Por otra parte, la Unión Europea ha reconocido y premiado a la Diputación con su proyecto “Parlocal”, como ejemplo de buenas prácticas en materia de cooperación descentralizada, mediante la utilización de los presupuestos participativos<sup>268</sup>. Estos programas

---

<sup>268</sup> Oficina de presupuesto participativo de la Diputación de Málaga: [http://www.malaga.es/buscar/3200/com1\\_md-3/com1\\_md3\\_cd-15459/premia-proyecto-diputacion-malaga-sobre-participacion-ciudadana-presupuestos-participativos](http://www.malaga.es/buscar/3200/com1_md-3/com1_md3_cd-15459/premia-proyecto-diputacion-malaga-sobre-participacion-ciudadana-presupuestos-participativos).

de fomento de la participación ciudadana seguramente hayan propiciado como veremos a continuación que la provincia de Málaga es a nivel nacional, la que cuenta con un mayor número de experiencias de presupuestos participativos.

En el ámbito local, como ya hemos visto por su proximidad con los ciudadanos, es mucho más propicia la participación ciudadana, y es donde en España se encuentran las experiencias de presupuestos participativos. Por lo tanto, podemos afirmar que los presupuestos participativos en España, son una experiencia exclusiva del nivel municipal.

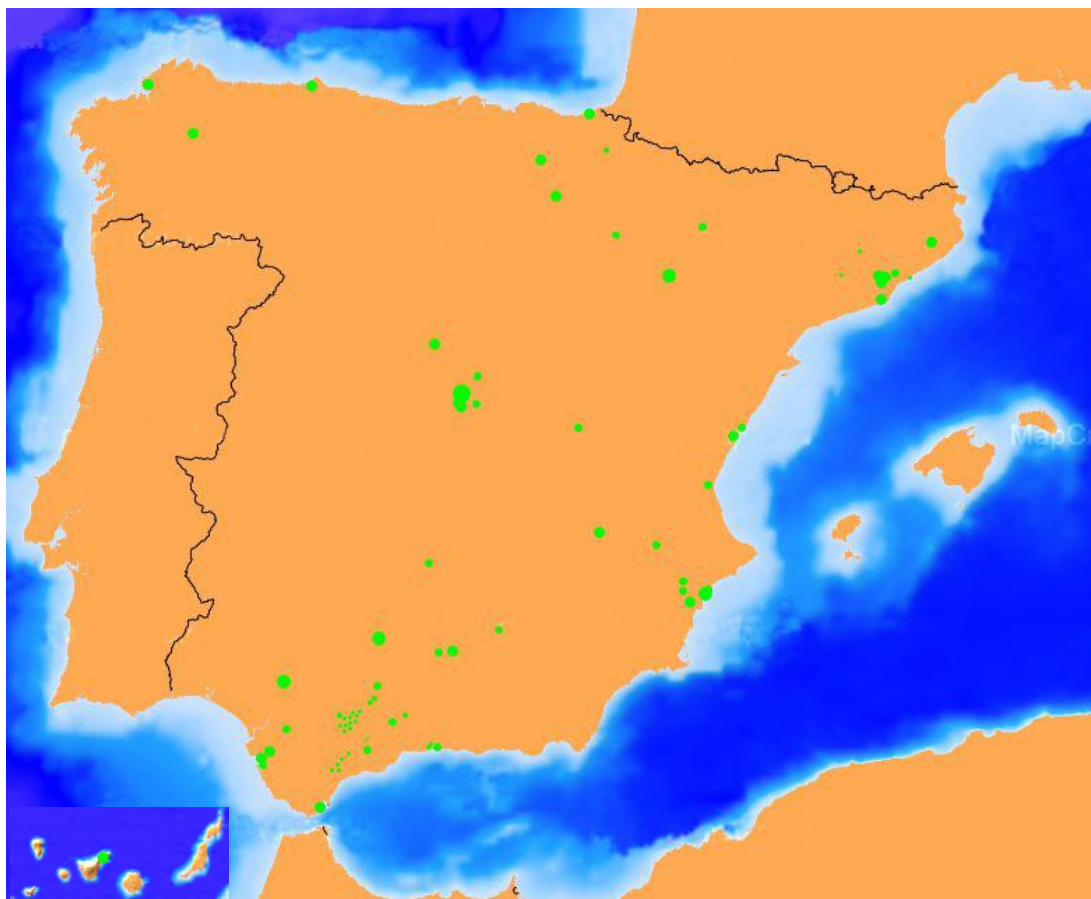
Ante la ausencia de un censo oficial de experiencias, hemos realizado un censo propio de presupuestos participativos en España. En el momento de buscar la información base, del presente trabajo (año 2010), el número de experiencias censadas ha sido de **setenta y tres**<sup>269</sup> (Mapa 7), lo que en términos relativos teniendo en cuenta la elevada atomización municipal de España, solamente representa un 0,9 % del total de municipios españoles (8.112). Sin embargo, al analizar el dato del número de habitantes<sup>270</sup> que viven en estos setenta y tres municipios (9.082.768), los porcentajes relativos se incrementan hasta el 19,43 % de la población española.

---

<sup>269</sup> *Vid.* Anexo 2: Municipios encuestados.

<sup>270</sup> Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es>), población en el año 2009.

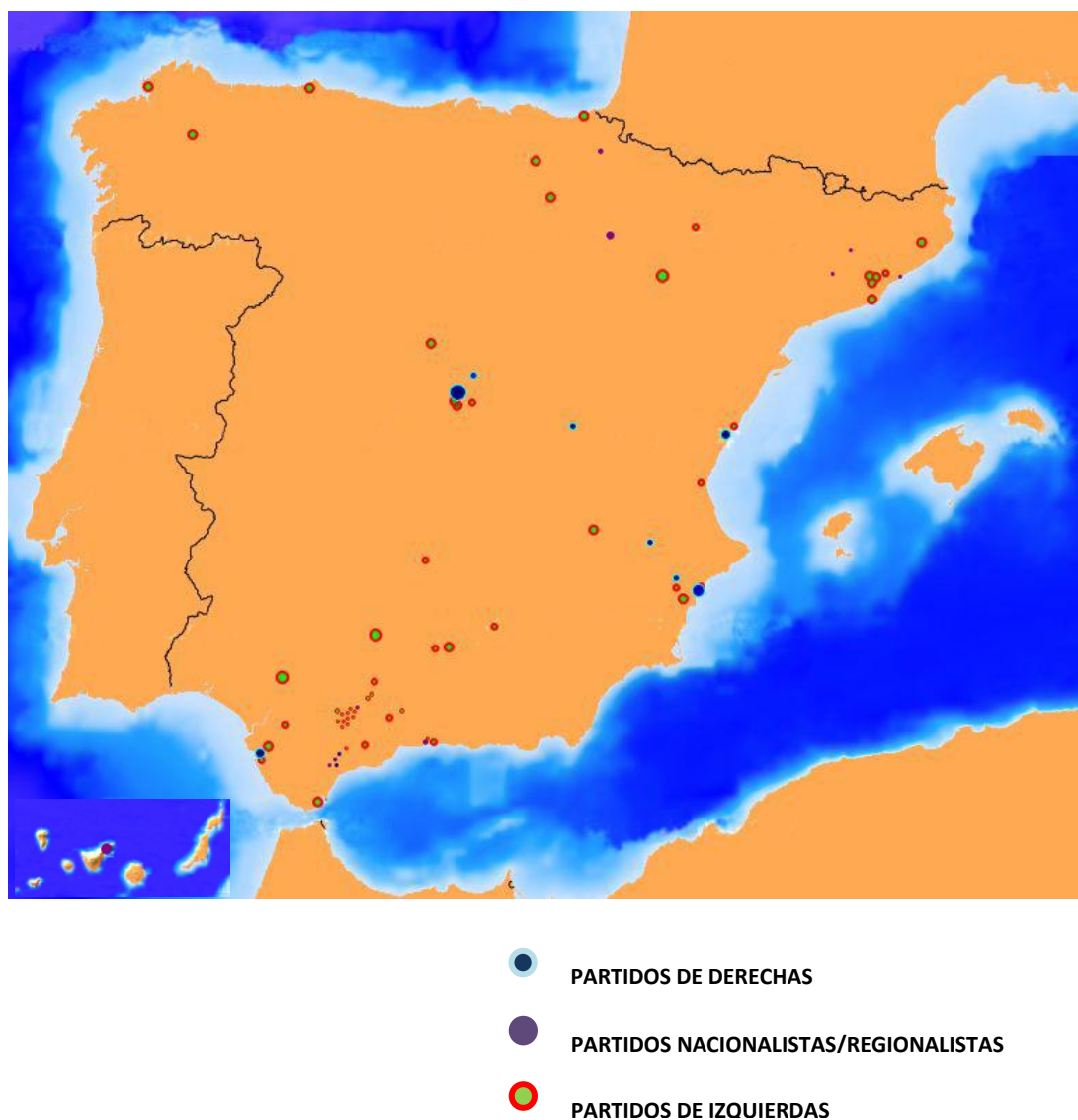
**MAPA 7: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA (AÑO 2010)**



**Fuente:** Elaboración propia

A continuación, y dentro del análisis del eje territorial debemos responder a la pregunta de ¿cuál es la ideología del partido que gobierna en las experiencias censadas?, la respuesta a esta cuestión forma parte de la contrastación de la hipótesis relativa a la importancia de la ideología política en los presupuestos participativos. En el mapa 8 se ilustran las experiencias censadas clasificadas en tres grupos según la ideología que gobierna el municipio, derechas, nacionalistas/regionalistas (se agrupan los partidos de carácter nacionalista, local o independientes) y de izquierdas.

**MAPA 8: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA SEGÚN LA IDEOLOGÍA QUE GOBIERNA EL AYUNTAMIENTO (AÑO 2010)**

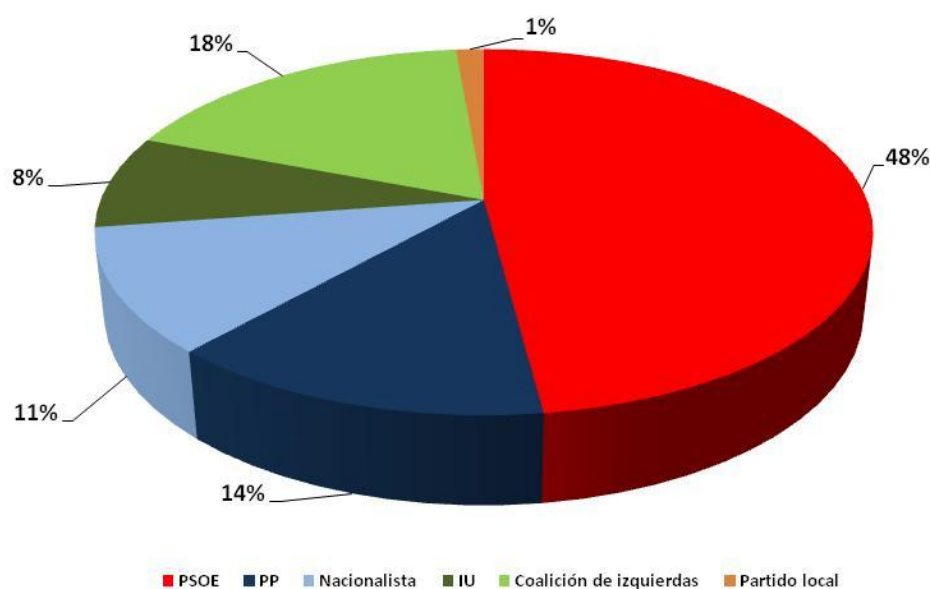


Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar, en el caso de los presupuestos participativos en España, la ideología predominante al igual que en la experiencia originaria en Brasil y en la mayoría de las experiencias internacionales es la de los **partidos progresistas o de izquierdas**, ya que tres de cada cuatro experiencias corresponden a municipios gobernados por éste tipo de

ideología, (Gráfico 52) y aproximadamente la mitad corresponden al Partido Socialista Obrero Español. Estos porcentajes son similares a lo ya visto en el capítulo 4, relativo a los países europeos (Gráficos 30 y 31 del capítulo 4),

**GRÁFICO 52: DISTRIBUCIÓN POR PARTIDOS POLÍTICOS QUE GOBIERNAN EN LOS MUNICIPIOS CENSADOS CON PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA (AÑO 2010)**

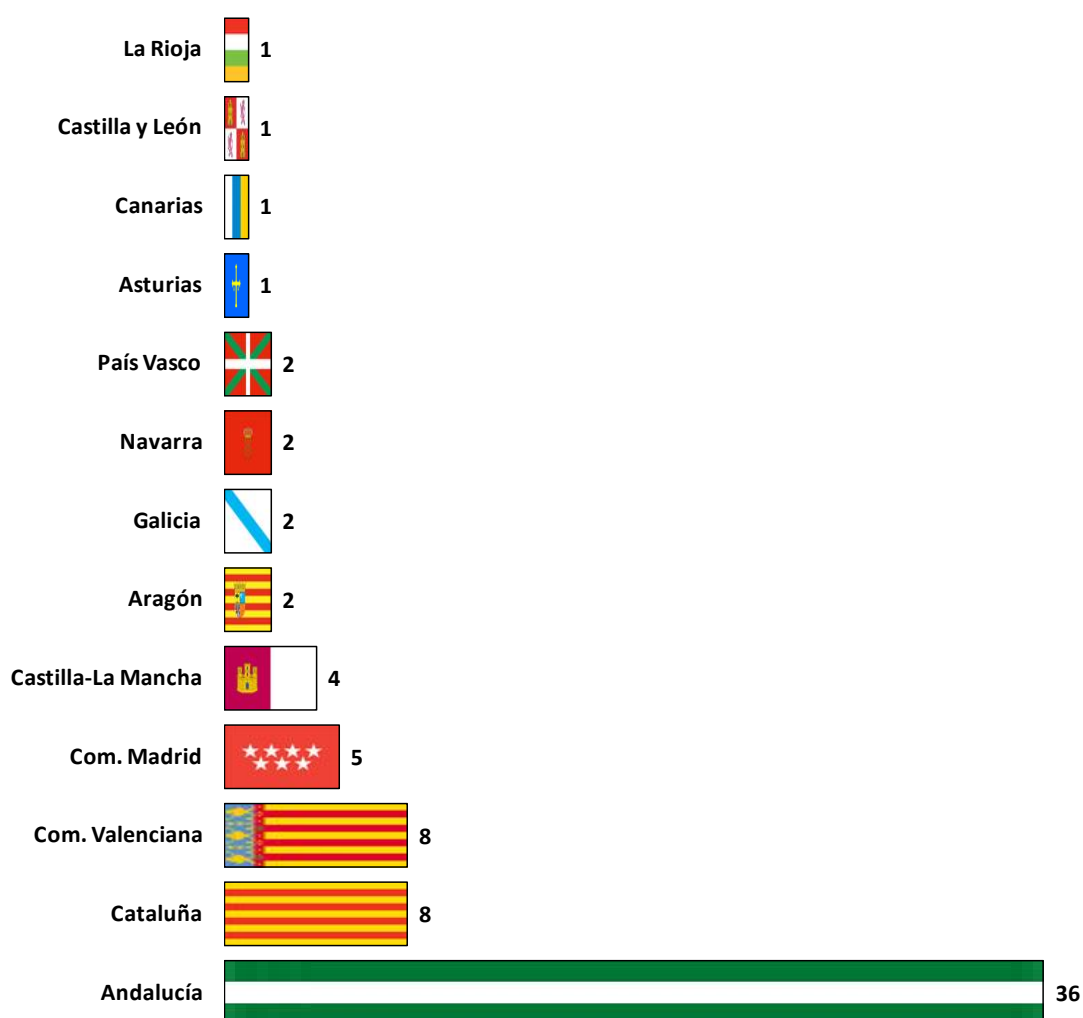


Fuente: Elaboración propia

Continuando con el contenido propiamente del eje territorial, las experiencias censadas se concentran regionalmente de forma mayoritaria en Andalucía (con aproximadamente el 50 % de las experiencias), Cataluña y la Comunidad Valenciana. En estas regiones se encuentran tres de cada cuatro experiencias de presupuestos participativos en España. En el caso de Andalucía, y quizás en relación con el apoyo prestado desde la Diputación, es en la provincia de Málaga donde se concentra el 70 % de las experiencias de la región, con un total de 25 casos, lo que representa que a nivel nacional, una de cada tres experiencias se encuentre en esta provincia.

Por el contrario, es reseñable que las Comunidades de Baleares, Cantabria, Extremadura y Murcia, no disponen de ningún municipio censado que tenga implantados los presupuestos participativos. (Gráfico 53)

**GRÁFICO 53: NÚMERO DE EXPERIENCIAS CENSADAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (AÑO 2010)**



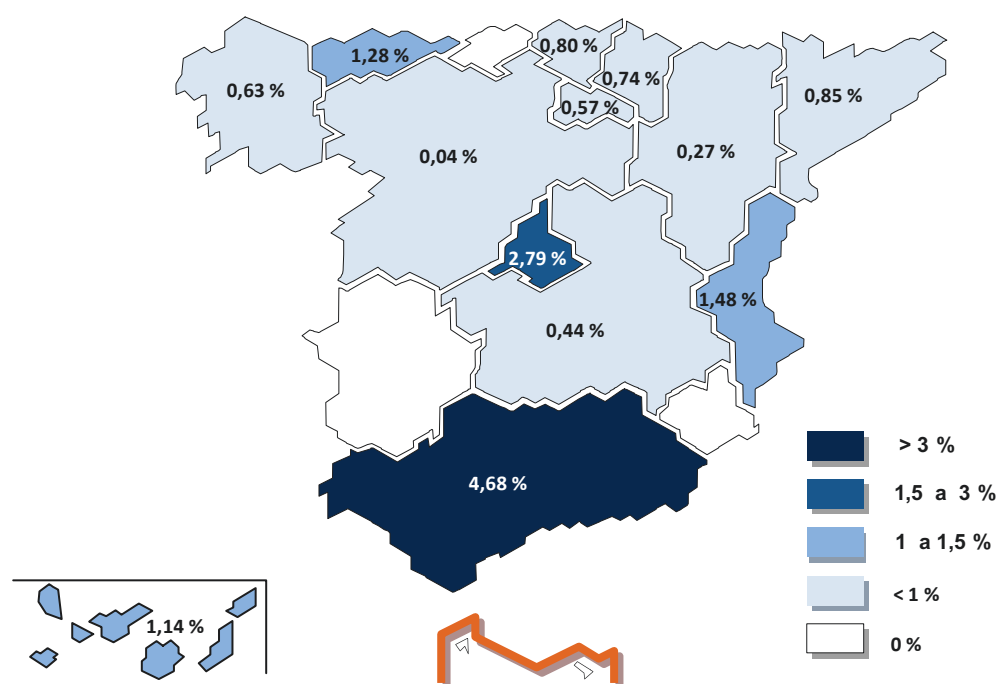
Fuente: Elaboración propia

Aunque Andalucía continua liderando el “ranking” de Comunidades Autónomas, éste varía cuando realizamos la comparativa en términos



relativos, puesto que como se ilustra en el Mapa 9, las Comunidades que tienen una mayor tasa de penetración de presupuestos participativos entre sus municipios son, Andalucía, Madrid, y la Comunidad Valenciana. Las experiencias en estas Comunidades significan entre el 1,48 % y el 4,68 %, del total de municipios de dichas regiones.

**MAPA 9: PORCENTAJE DE AYUNTAMIENTOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA QUE TIENEN PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (AÑO 2010)**

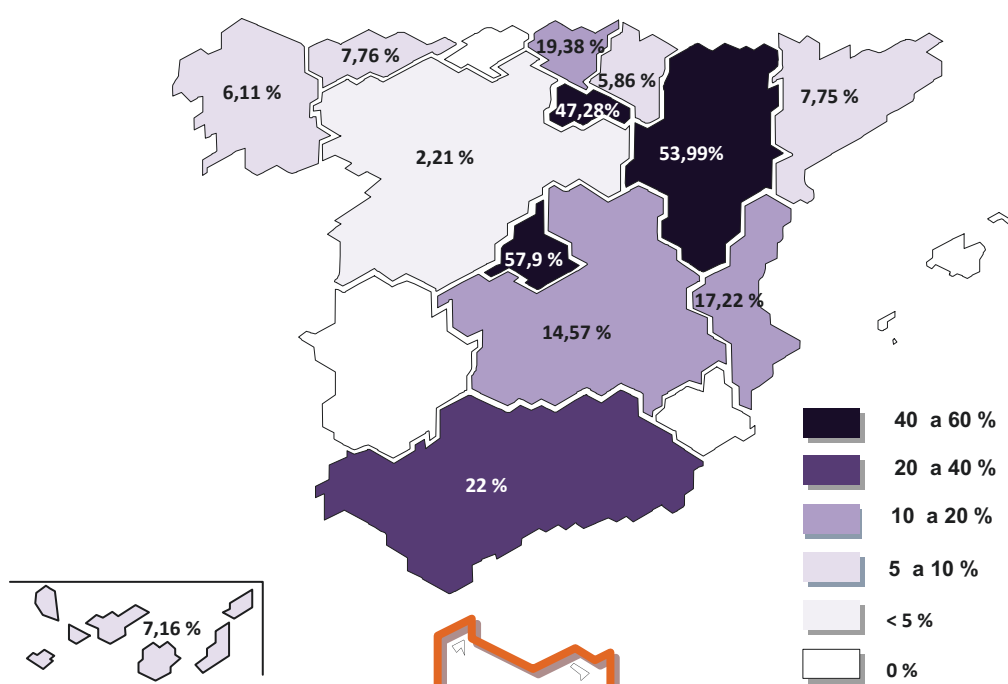


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de nuestro cuestionario y del Instituto Nacional de Estadística

Con respecto al porcentaje de ciudadanos por Comunidad Autónoma que viven en los municipios censados, en el Mapa 10 se observa cómo, en las Comunidades de Madrid, Aragón y La Rioja, es donde, existe una mayor

tasa de penetración en este sentido, con cifras próximas al 50 % de la población.

**MAPA 10: PORCENTAJE DE HABITANTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA QUE TIENEN AYUNTAMIENTOS QUE DISPONEN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (AÑO 2010)**



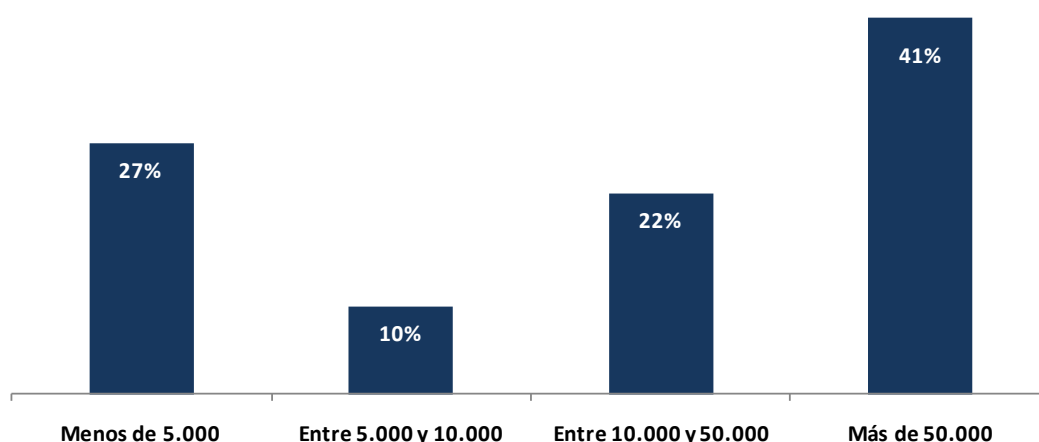
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de nuestro cuestionario y del Instituto Nacional de Estadística

Por lo tanto, existen Comunidades Autónomas que cuentan con menos experiencias en términos absolutos, pero que en términos relativos de número de Ayuntamientos y de número de habitantes, tienen una mayor tasa de implantación, por ejemplo, es el caso de la Comunidad de Madrid. En éste punto, queremos hacer una matización y es que el análisis de los datos no contiene el número de habitantes que realmente participan de forma

activa en el proceso, sino que incluye a la totalidad de ciudadanos de los municipios, independientemente de su participación o no.

Junto a la ideología, el tamaño de los Ayuntamientos censados es la otra variable que tendremos en cuenta en la contrastación de nuestras hipótesis. En éste sentido, por estratificación en base al tamaño de la población, el 59 % de las experiencias participativas corresponden a municipios con una población menor a 50.000 habitantes y mayoritariamente en los municipios de menos de 5.000 habitantes (Gráfico 54).

**GRÁFICO 54: EXPERIENCIAS CENSADAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR ESTRATOS DEL Nº DE HABITANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS (AÑO 2010)**

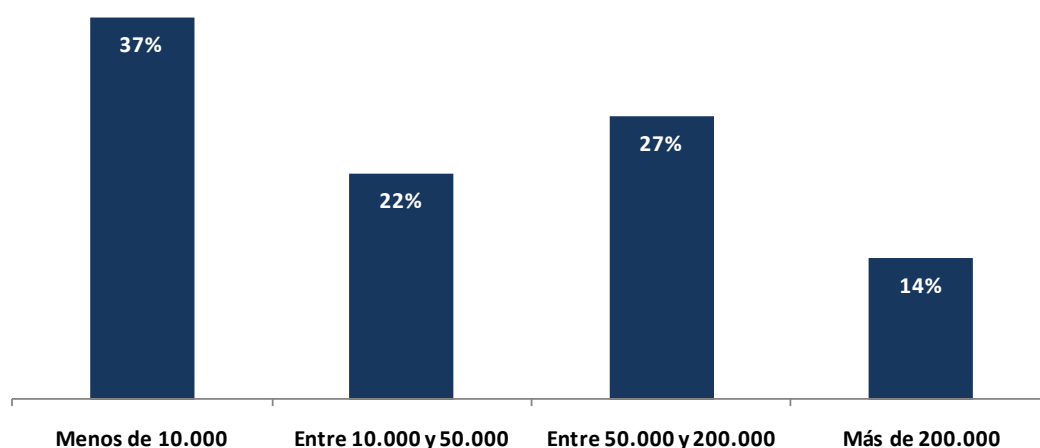


Fuente: Elaboración propia

Si ampliamos los límites establecidos para clasificar a los municipios en los diferentes estratos, se observa que en el caso español y a diferencia de lo visto a nivel europeo (Gráfico 34 capítulo 4), los presupuestos participativos se encuentran mayoritariamente en los municipios pequeños,

de menos de 10.000 habitantes, esto es totalmente justificable, puesto que más el 90,75 %<sup>271</sup> de los municipios españoles se encuentran en éste estrato. Aun así, comparando España con el caso Alemán, mientras que en nuestro país las experiencias en municipios de menos de 10.000 habitantes representan un 37 %, en Alemania sólo el 6,3 % de las experiencias pertenece a este estrato.

**GRÁFICO 55: EXPERIENCIAS CENSADAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR ESTRATOS DEL Nº DE HABITANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS (AÑO 2010)**



Fuente: Elaboración propia

Analizando la tasa de penetración en función del tamaño de los municipios y el porcentaje que representa dicho tamaño en el total de municipios españoles, el resultado como se ilustra en el gráfico 56, es que como ya hemos comentado **los municipios de menor tamaño** son los que

---

<sup>271</sup> Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es>)

predominan en España, siendo también a la vez **los que menor tasa de penetración tienen en los presupuestos participativos**. Por el contrario, los municipios españoles de mayor tamaño, mantienen las tasas de penetración más elevadas, pudiéndose concluir que existe una relación directa entre tamaño y tasa de penetración, puesto que a medida que se incrementa el estrato de habitantes de los municipios, también lo hace la tasa de penetración. Esta afirmación se encuentra alineada con lo que veíamos al estudiar el caso de Europa, donde los presupuestos participativos, se encontraban en los municipios grandes.

Hasta el momento, hemos podido ver como en España no existe un censo oficial de experiencias en presupuestos participativos, lo que unido a la baja tasa de penetración (inferior al 1 %) que los presupuestos participativos tienen en el total de municipios españoles, nos permite poder afirmar que **existe una falta de intención política para implantar esta herramienta participativa en el ámbito local, sobre todo en los municipios de menor tamaño**. Además, si introducimos la variable de ideología del gobierno y con el censo que hemos elaborado de experiencias, la conclusión es que en nuestro país se cumple al igual que a nivel internacional, que **los presupuestos participativos son mayoritariamente una cosa de los partidos de izquierdas**.

Mediante el análisis del eje económico, podremos determinar el grado de presupuesto municipal disponible para la participación de los ciudadanos, de forma que nos permita poder contrastar nuestra hipótesis de ausencia de intención política en la participación ciudadana.

**GRÁFICO 56: TASA DE PENETRACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON RESPECTO AL TOTAL DE AYUNTAMIENTOS, SEGÚN TAMAÑO DE LOS MISMOS (AÑO 2010)**



Fuente: Elaboración propia

### 5.3.-EJE ECONÓMICO

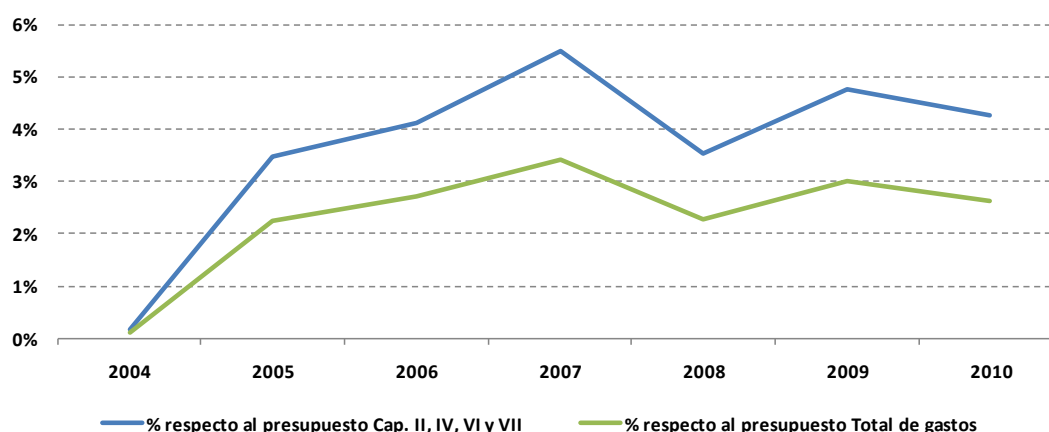
Éste eje es de gran importancia en nuestro objeto de estudio, puesto que por una parte como ya hemos comentado nos permitirá concluir la falta o no de intención política para el desarrollo pleno de la participación y por otra, contrastar la hipótesis de la influencia de la ideología política y el efecto que el tamaño del municipio tienen en el protagonismo que se otorga a los ciudadanos, mediante la cuantificación y determinación del destino de las decisiones.

Como ya se explico en la metodología de trabajo, para el desarrollo del presente eje, así como de los siguientes, se ha utilizado el análisis de la información obtenida de los cuestionarios recibidos.

En el gráfico 57 se ilustra el porcentaje del presupuesto total de gastos que representan los presupuestos participativos. La evolución temporal ha permanecido más o menos constante, situándose en torno al 2,5 % del total de presupuesto, en concreto para el último año analizado, es el 2,64 %. En contrastación con la experiencia alemana, estos datos son muy diferentes ya que recordemos que en la experiencia germana el 77 % de los casos comprendían la totalidad del presupuesto y sólo un 4 % se limitaba a una cuantía determinada como en el caso español.

Si en el análisis eliminamos los capítulos en los que los ciudadanos tienen poco o nulo poder decisional,<sup>272</sup> y realizamos la comparación relativa con los importes de los capítulos más propicios a la participación, como son el II (Gastos corrientes), IV (Transferencias corrientes), VI (Inversiones reales) y VII (Transferencias de capital), los porcentajes se incrementan, aunque no llegan al 5 %, en concreto un 4,27 % para el año 2010.

**GRÁFICO 57: % QUE REPRESENTAN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON RESPECTO AL TOTAL DE PRESUPUESTOS DE GASTOS Y CON RESPECTO A LOS CAPÍTULO II, IV, VI Y VII (AÑO 2004-2010)**



Fuente: Elaboración propia

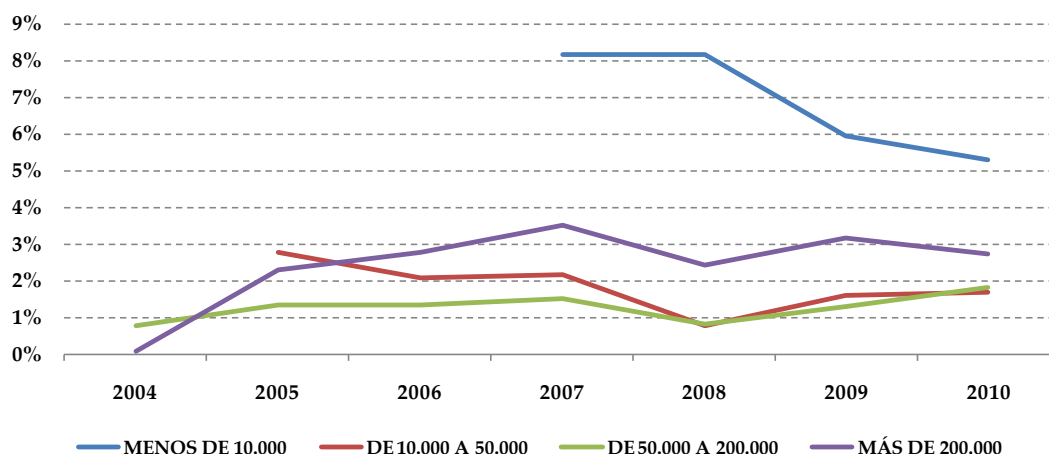
Ya hemos visto que la menor tasa de penetración de los presupuestos participativos se produce en los municipios de menor tamaño, pero el hecho de falta de intención política en éste tipo de municipios, contrasta como se ilustra en los gráficos 58, 59 y 60, con el hecho de que en éste estrato sea

<sup>272</sup> Como son el capítulo I (Gastos de personal), III (Gastos financieros), VIII (Activos financieros) y IX (Pasivos financieros)



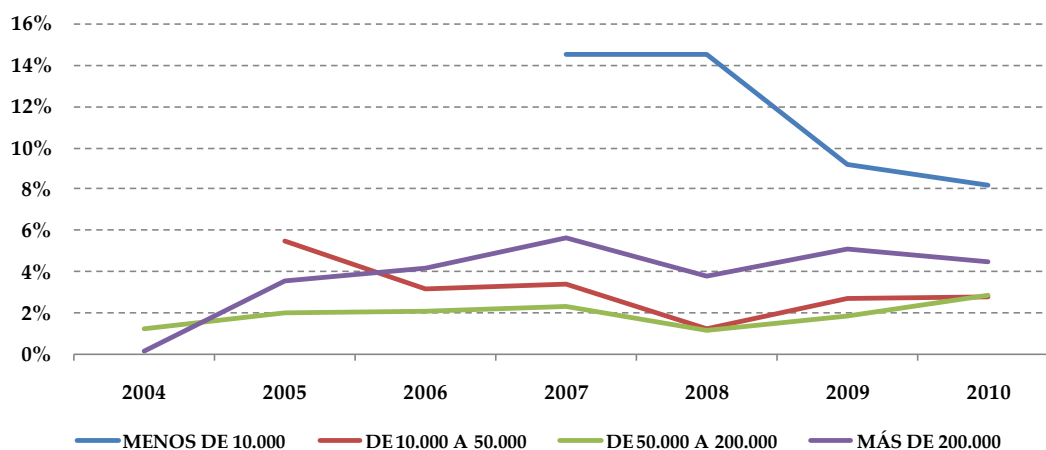
donde en términos relativos se destine un mayor porcentaje del presupuesto de gastos, a la decisión ciudadana. Por lo tanto, **cuanto menor es el municipio, mayor es el porcentaje de presupuesto decidido por los ciudadanos.**

**GRÁFICO 58: % QUE REPRESENTAN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO CON RESPECTO AL TOTAL DE PRESUPUESTOS DE GASTOS (AÑO 2004-2010)**



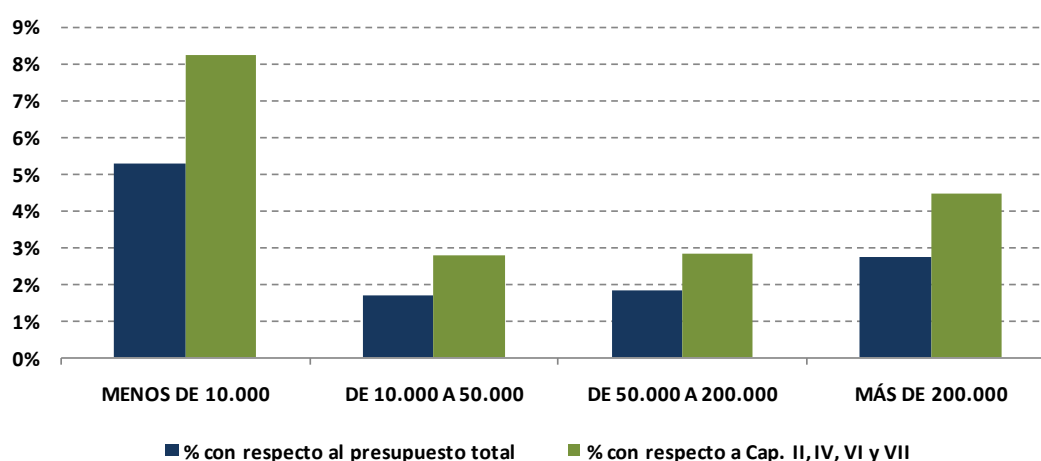
Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 59: % QUE REPRESENTAN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO CON RESPECTO AL TOTAL DE PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LOS CAPÍTULO II, IV, VI Y VII (AÑO 2004-2010)**



Fuente: Elaboración propia

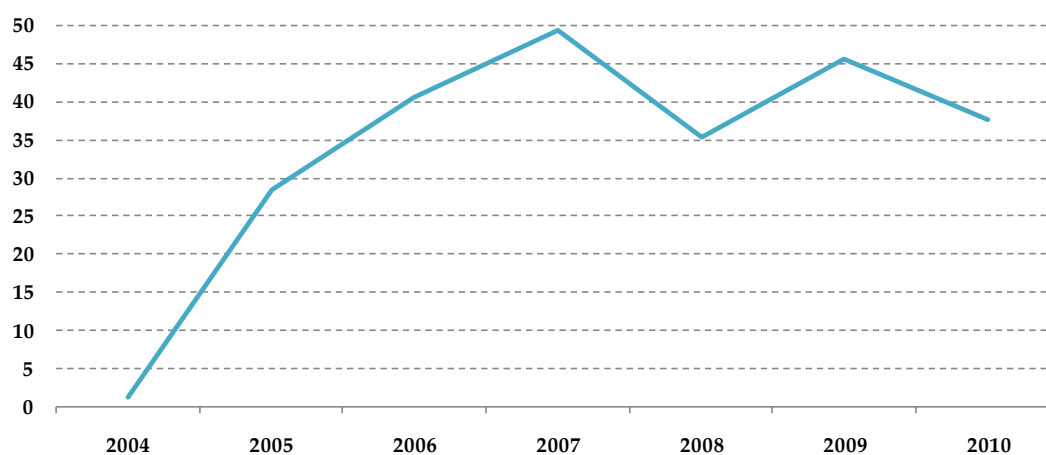
**GRÁFICO 60: % QUE REPRESENTAN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO CON RESPECTO AL TOTAL DE PRESUPUESTOS DE GASTOS Y CON RESPECTO A LOS CAPÍTULO II, IV, VI Y VII (AÑO 2010)**



Fuente: Elaboración propia

Hasta el momento, hemos visto la importancia relativa que los presupuestos participativos tienen en el total presupuestario, así como en sus diferentes capítulos de gastos. A continuación analizaremos los fondos destinados a esta herramienta de participación, en términos absolutos, teniendo en cuenta que con el efecto del tamaño en función del número de habitantes de los municipios, las cuantías de gasto se relativizan y por lo tanto, deben ser analizadas en términos per cápita. Así, el gasto per cápita destinado a presupuestos participativos en el año 2010 es de 37,75 euros, situándose el gasto medio del periodo, como se refleja en el gráfico 61, entre los 35 y 45 euros anuales.

**GRÁFICO 61: EUROS DESTINADO A PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR HABITANTE (AÑO 2004-2010)**

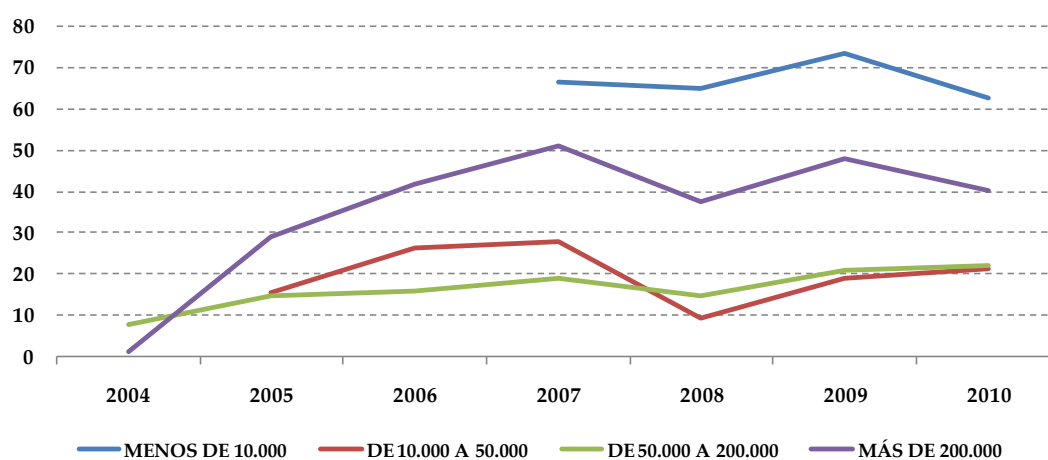


Fuente: Elaboración propia

Ya hemos visto que los municipios de menor tamaño son los que en términos relativos destinan una mayor cantidad de recursos a los presupuestos participativos. Al incluir el efecto del número de habitantes, se mantiene éste razonamiento, situando a los municipios de menor de 10.000

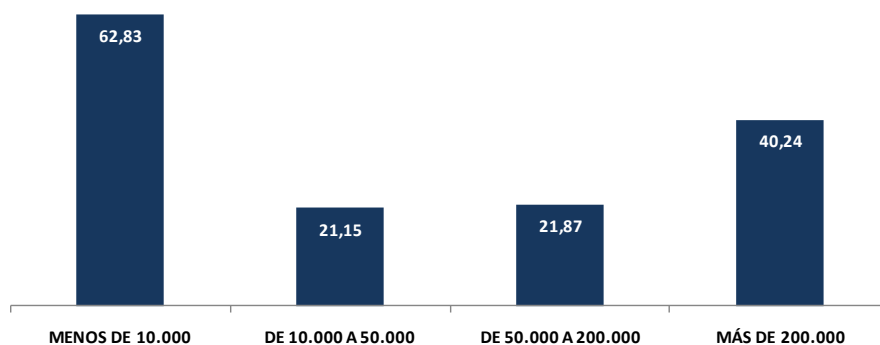
habitantes en cantidades per cápita que superan en un 67 % el gasto medio (Gráficos 62 y 63). Por lo tanto, se puede concluir que **en términos per cápita, los municipios de menor tamaño son los que destinan una mayor cantidad de recursos** a los presupuestos participativos.

**GRÁFICO 62: EUROS DESTINADO A PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR HABITANTE SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010)**



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 63: EUROS DESTINADO A PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR HABITANTE SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO (AÑO 2010)**



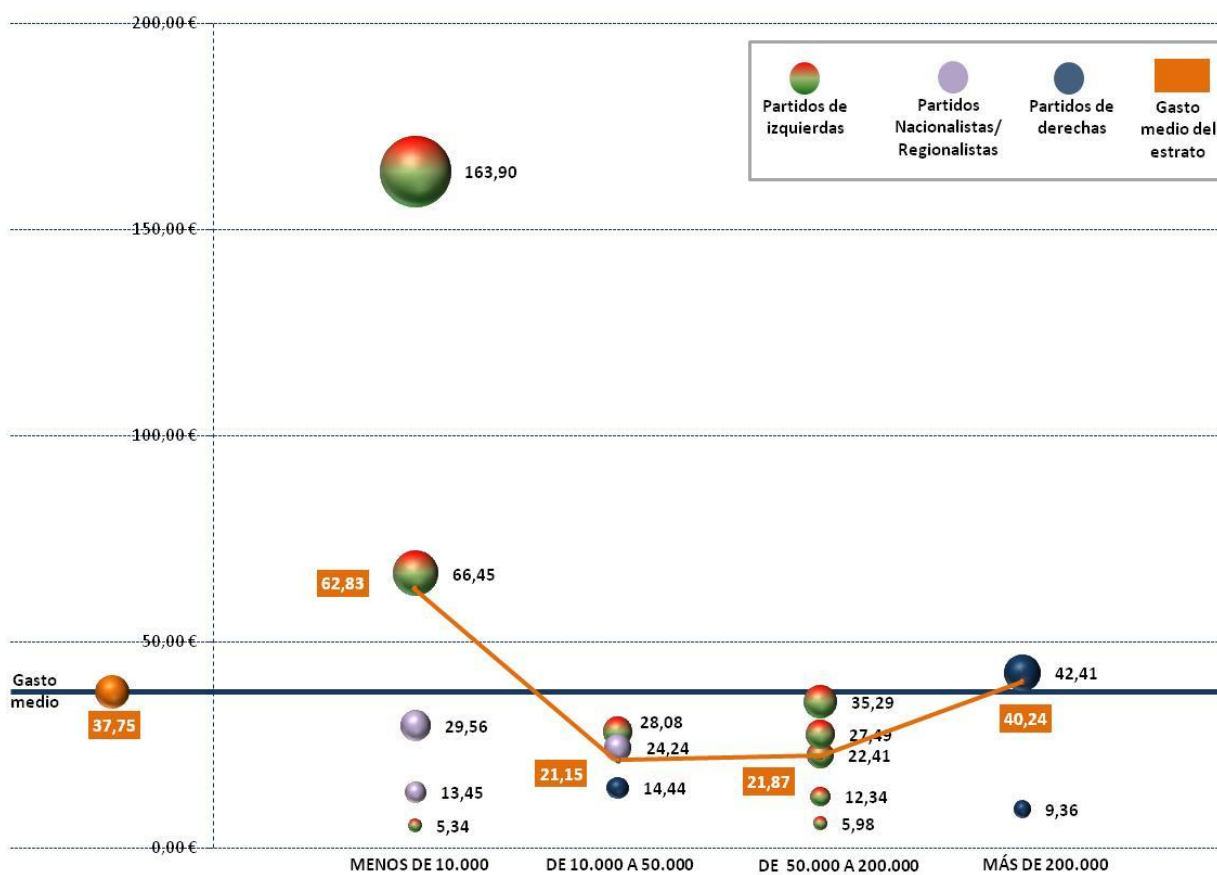
Fuente: Elaboración propia

Al analizar el gasto per cápita de los presupuestos participativos en función de la ideología de los partidos gobernantes del Ayuntamiento, nos encontramos con que en éste sentido y, a diferencia de la ideología predominante (progresista) entre los alcaldes de los municipios censados con presupuestos participativos y que veíamos en el eje territorial, aquí **no hay un patrón de comportamiento por el que podamos afirmar que unos determinados partidos destinan más a presupuestos participativos que otros.** Destinando la mayoría de los municipios a la herramienta participativa objeto de estudio en el presente trabajo, entre un 2 y un 4 % del presupuesto total, sin que en ello tenga influencia el tamaño del municipio en términos de habitantes.<sup>273</sup> (Gráfico 64, 65 y 66)

---

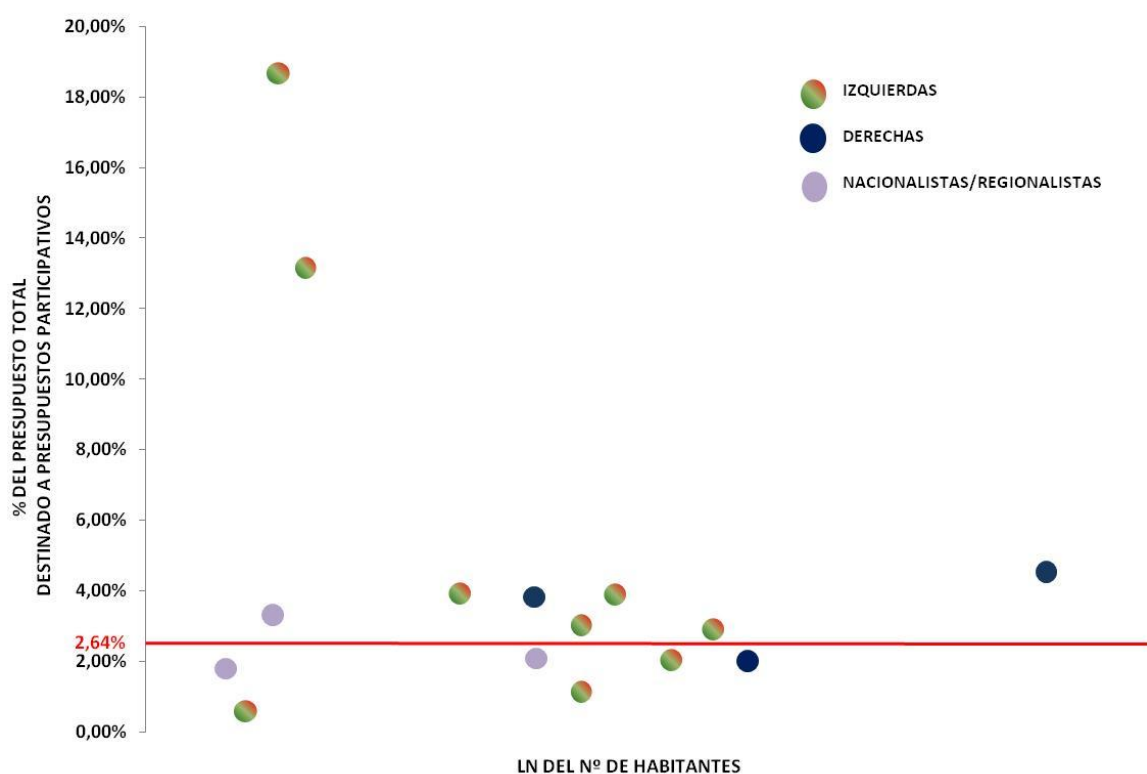
<sup>273</sup> Para facilitar la representación gráfica en el eje del valor del número de habitantes, se utiliza el Logaritmo Neperiano de éste dato

**GRÁFICO 64: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PER CÁPITA POR ESTRATO DE HABITANTES Y SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL PARTIDO QUE GOBIERNA EL AYUNTAMIENTO (AÑO 2010)**



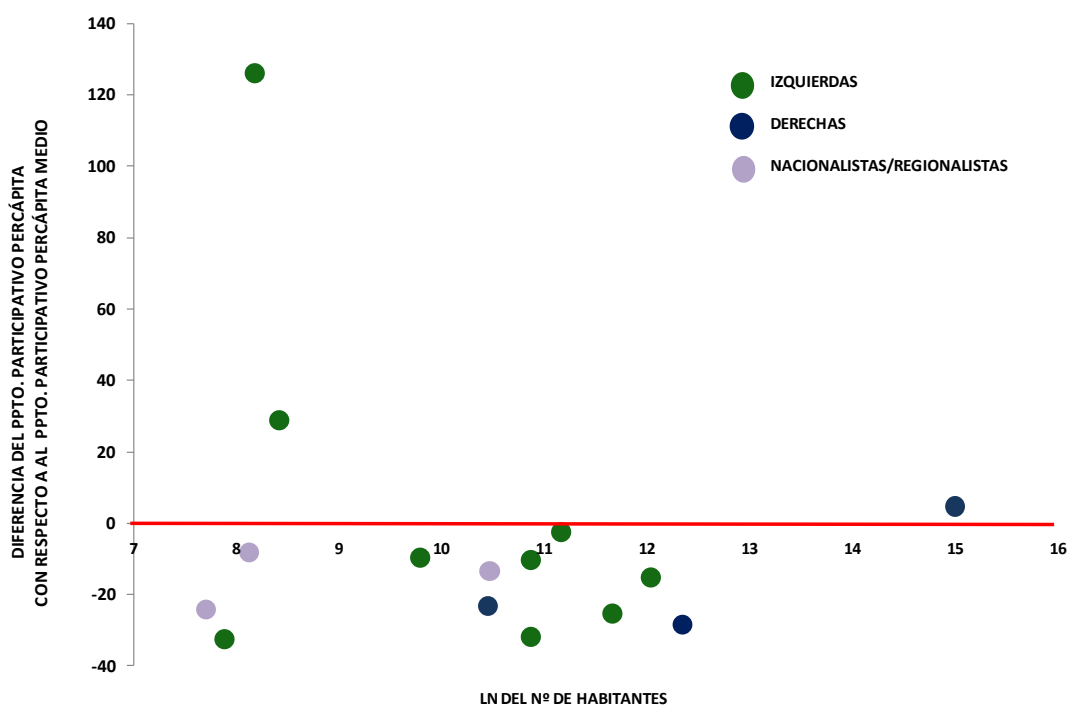
Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 65: % DEL PRESUPUESTO TOTAL DESTINADO A PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL PARTIDO QUE GOBIERNA EL AYUNTAMIENTO (AÑO 2010)**



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 66: DIFERENCIA DEL GASTO PER CÁPITA EN PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON RESPECTO AL GASTO MEDIO, SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL PARTIDO QUE GOBIERNA EL AYUNTAMIENTO (AÑO 2010)**



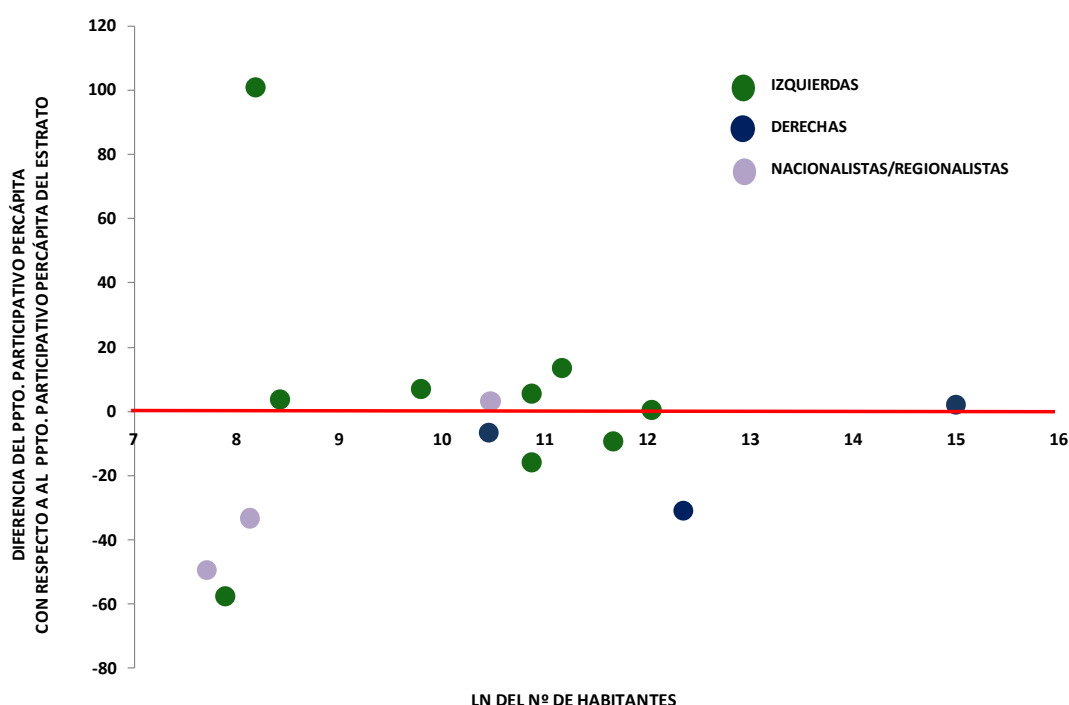
Fuente: Elaboración propia

En la serie de datos disponible, existen tres valores que están muy por encima del valor medio, lo que genera un efecto inflacionista en dicho dato. Para eliminar dicho efecto inflacionista, realizamos el análisis de los datos con respecto a la media de su estrato de tamaño. Así, en el gráfico 67 se muestra como los partidos de izquierdas son los que en mayor número de casos se encuentran por encima del valor medio de su estrato, en concreto, dos de cada tres casos. Esto nos permite afirmar que los **partidos de izquierdas en términos generales se encuentran por encima del valor**



medio de su correspondiente estrato de tamaño y por lo tanto, gastan más que los municipios gobernados por otras ideologías.

**GRÁFICO 67: DIFERENCIA DEL GASTO PER CÁPITA EN PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON RESPECTO AL GASTO MEDIO DEL ESTRATO EN FUNCIÓN DEL NÚMERO DE HABITANTES Y SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL PARTIDO QUE GOBIERNA EL AYUNTAMIENTO (AÑO 2010)**



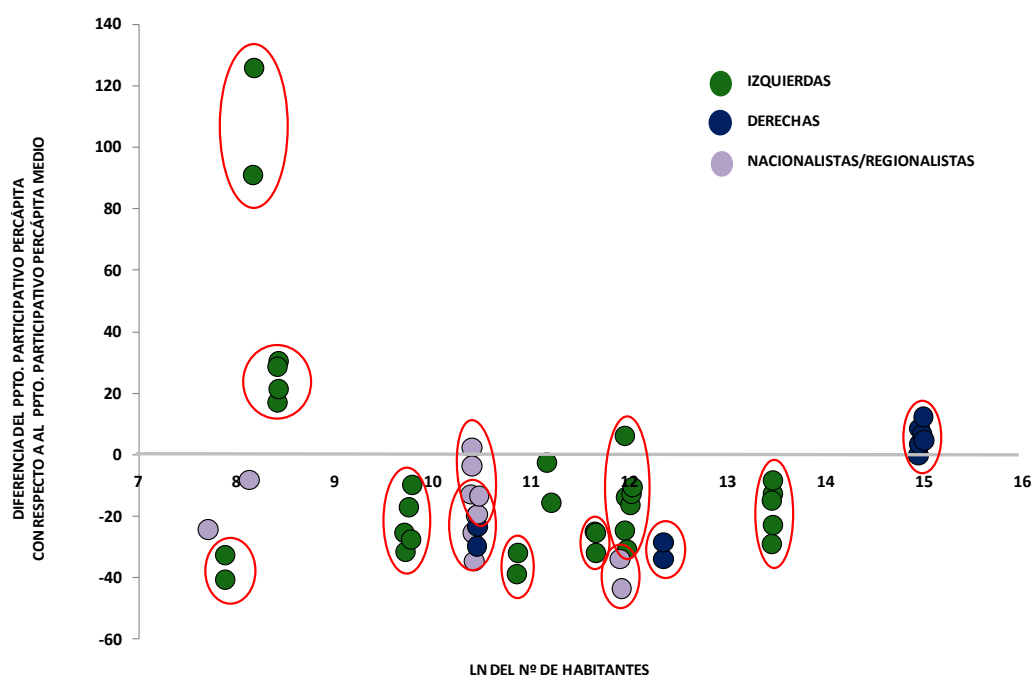
Fuente: Elaboración propia

Para ampliar la información y por lo tanto, las conclusiones, en el Gráfico 68 se incluyen todos los datos disponibles de la serie, es decir, los Ayuntamientos que en el cuestionario facilitaron la información económica de varios años, agrupándolos además por Ayuntamientos. El resultado es muy similar a lo que concluíamos al analizar sólo los datos del año 2010 (Gráfico 66), pero sí que podemos apreciar que las cifras per cápita de cada

año de los diferentes municipios no tienen elevados valores de desviación típica con respecto al valor medio agregado, incluso en el caso del municipio de Petrer que pasó de ser gobernado por un partido de ideología regionalista (“Extremadura Unida”) a uno de derechas (Partido Popular), es decir, **no existe una elevada volatilidad de un año a otro en los Ayuntamientos con respecto al valor medio.**

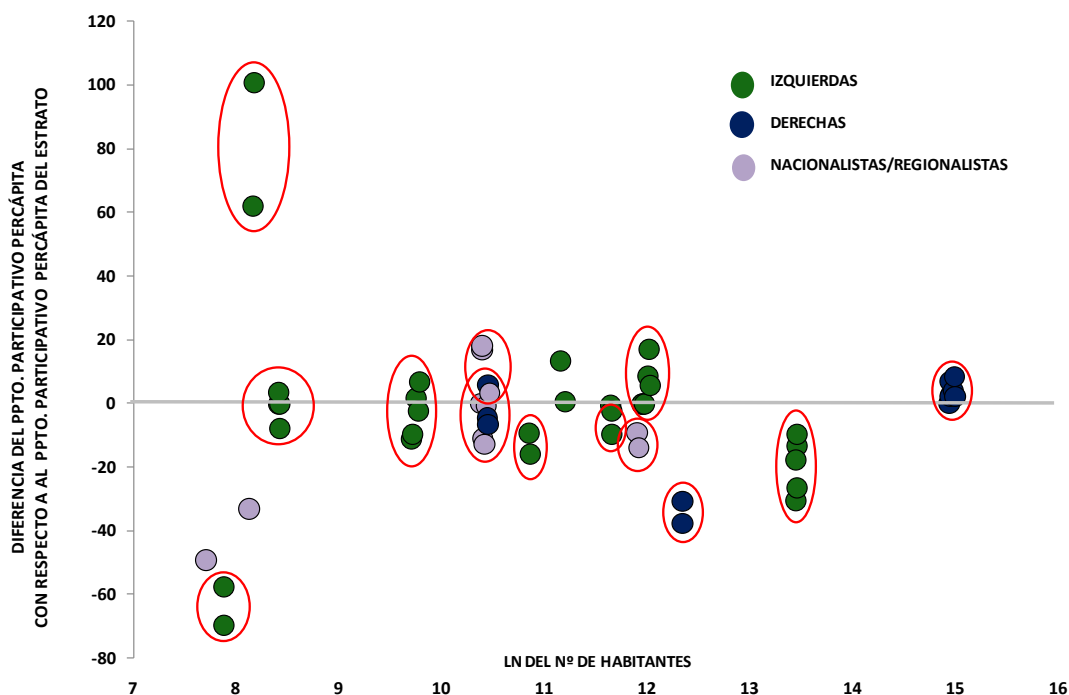
Al realizar éste mismo ejercicio de análisis, pero con respecto al valor medio del estrato de tamaño del municipio en cada uno de los años, en lugar del valor medio anual del agregado. Cómo se ilustra en el Gráfico 69, la mayor parte de los valores se concentran en cada uno de los años en torno a la media del estrato, es decir, **no está claro que el factor ideológico del partido que gobierna cada municipio influya en destinar mayor o menor cantidad de recursos a los presupuestos participativos, que la media de los municipios pertenecientes a su estrato.**

**GRÁFICO 68: DIFERENCIA AGRUPADA POR AYUNTAMIENTO DEL GASTO PER CÁPITA EN PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON RESPECTO AL GASTO MEDIO ANUAL, SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL PARTIDO QUE GOBIERNA EL AYUNTAMIENTO (TOTAL DE LA SERIE N=55) (AÑO 2004-2010)**



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 69: DIFERENCIA AGRUPADA POR AYUNTAMIENTO DEL GASTO PER CÁPITA EN PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON RESPECTO AL GASTO MEDIO DEL ESTRATO AL QUE PERTENECE, SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL PARTIDO QUE GOBIERNA EL AYUNTAMIENTO (TOTAL DE LA SERIE N=55) (AÑO 2004-2010)**



Fuente: Elaboración propia

En el eje económico, hasta ahora hemos cuantificado la cantidad de recursos que los municipios censados y encuestados destinan a presupuestos participativos, tanto en términos relativos, como absolutos con respecto al número de ciudadanos, y hemos identificado cómo influye en estas cuantías tanto la variable tamaño de los municipios, como la ideología del partido político que gobierna el Ayuntamiento. A continuación vamos a profundizar en el análisis de los capítulos de gasto a los que se deciden destinar los

recursos económicos de los presupuestos participativos y el efecto que tienen las ya comentadas variables de tamaño e ideología.

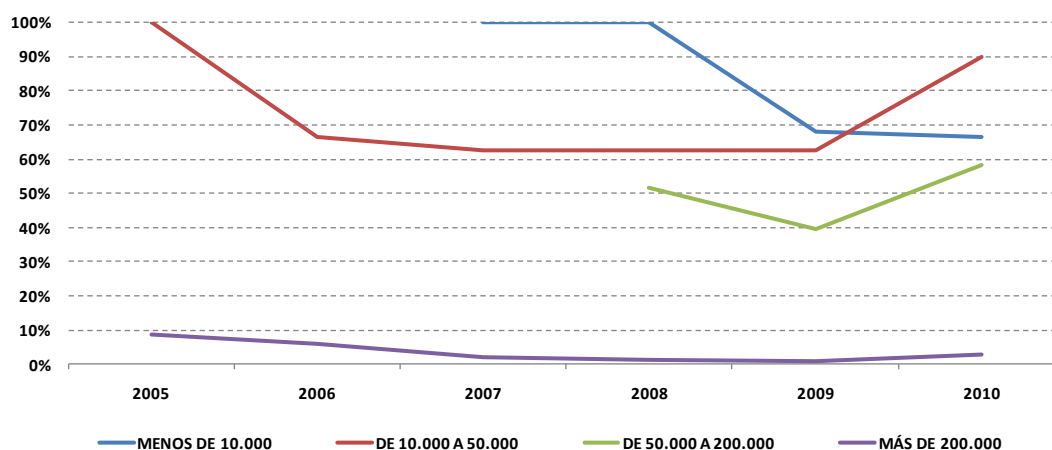
Aunque parezca inverosímil los presupuestos participativos, tampoco pueden escapar al sector de actividad económica que ha regido durante años en éste país, la construcción. Así, el Urbanismo, es la función de gasto a la que mayor cantidad de recursos en términos relativos se destina. (Gráfico 70)

En comparación con el ya analizado caso de Nueva York, resulta muy paradójico el destino del caso español, puesto que los Neoyorquinos destinan más del 50 % de la asignación de fondos, a la educación, los parques y ocio y las actividades culturales.

El área de urbanismo, cómo principal destino de los presupuestos participativos es común en todos los estratos de tamaño de los municipios, destinando los municipios de menor tamaño más del 60 % de su presupuesto participativo a esta finalidad. Otro detalle importante es que en el desglose del capítulo de otros gastos, la partida de obras, representa más del 25 %, lo que incrementa más aún si cabe la importancia que la construcción tiene en los presupuestos participativos. (Gráficos 71 y 72)

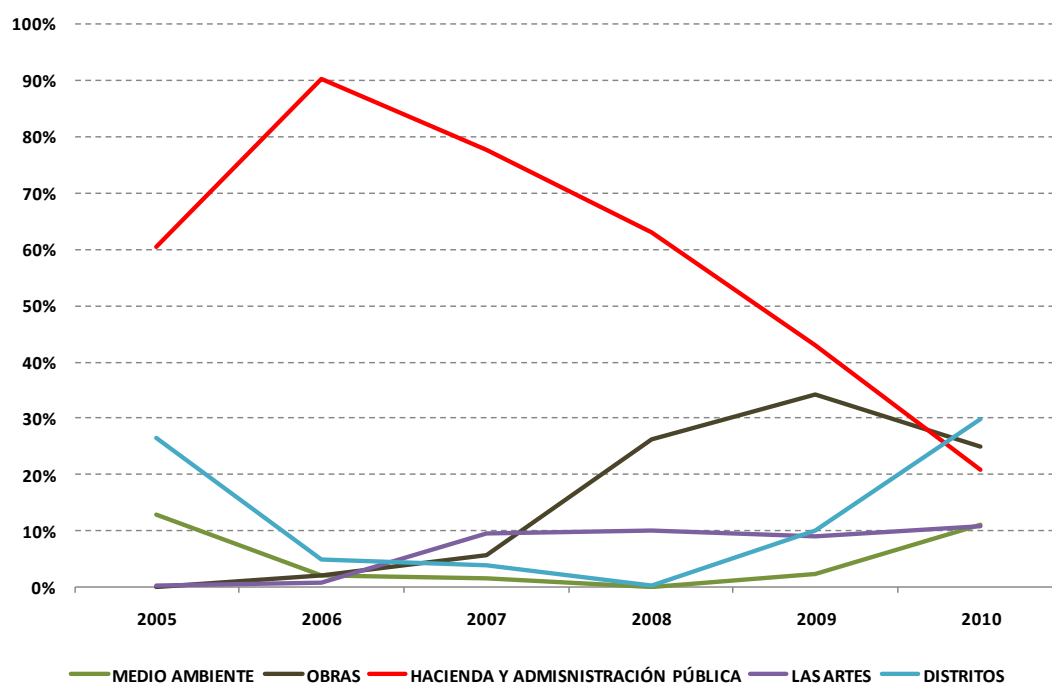
En el caso de los municipios de mayor tamaño no se deja clara la asignación directa de los recursos, siendo las transferencias corrientes y de capital a empresas públicas y sin especificar a otros conceptos, el principal destino funcional al que se destina una mayor cantidad de recursos. (Gráfico 73)

**GRÁFICO 70: % DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DESTINADO A URBANISMO SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DE LOS AYUNTAMIENTOS (AÑO 2005-2010)**



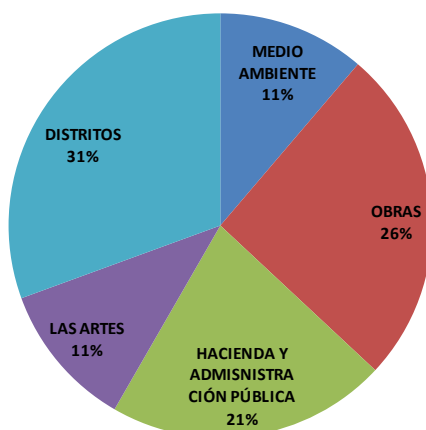
Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 71: DESGLOSE PORCENTUAL DEL CONCEPTO OTROS GASTOS POR ÁREAS FUNCIONALES (AÑO 2005-2010)**



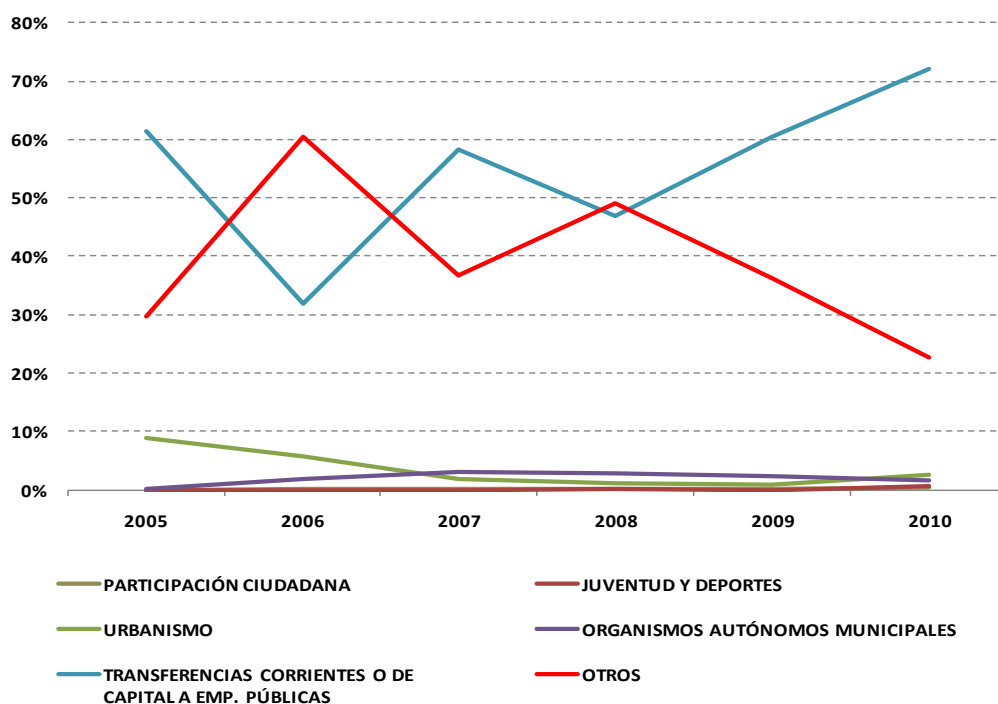
Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 72: DESGLOSE PORCENTUAL DEL CONCEPTO OTROS GASTOS POR ÁREAS FUNCIONALES (AÑO 2010)**



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 73: % DE GASTO POR ÁREAS FUNCIONALES DE LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE 200.000 HABITANTES (AÑO 2005-2010)**



Fuente: Elaboración propia

La asignación a la materia de urbanismo se ratifica al analizar la clasificación económica del destino de los presupuestos participativos, donde se comprueba que **más del 80 % de la cuantía de estos presupuestos está destinada a la realización de inversiones reales** (Capítulo VI de gastos) relacionadas en su mayor parte con la construcción de infraestructuras.

Por otra parte, en el año 2010 se observa que se han destinado un 11 % de los presupuestos participativos al capítulo de gastos corrientes, que en muchos casos permite el mantenimiento y funcionamiento de las infraestructuras. (Tabla 10 y Gráfico 74).

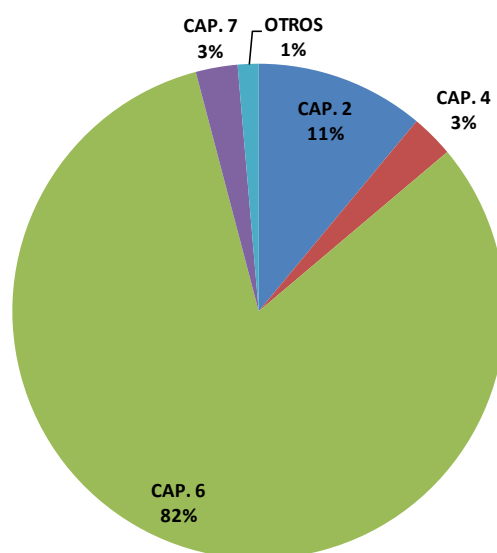
**TABLA 10: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR CAPÍTULO DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (AÑO 2004-2010)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>CAP. 2</b>	0,00%	1,14%	0,72%	3,38%	0,40%	0,21%	11,07%
<b>CAP. 4</b>	0,00%	0,26%	0,09%	3,17%	2,10%	0,31%	2,81%
<b>CAP. 6</b>	<b>71,39%</b>	<b>98,59%</b>	<b>96,55%</b>	<b>88,55%</b>	<b>94,75%</b>	<b>69,39%</b>	<b>82,01%</b>
<b>CAP. 7</b>	28,61%	0,00%	2,64%	4,91%	2,75%	4,67%	2,75%
<b>OTROS</b>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	25,43%	1,37%

Fuente: Elaboración propia



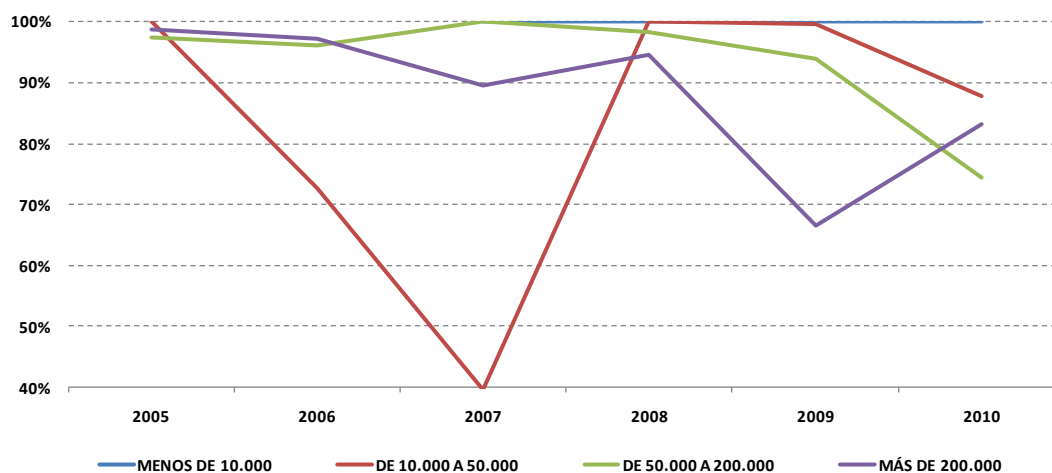
**GRÁFICO 74: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR CAPÍTULO DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (AÑO 2010)**



Fuente: Elaboración propia

El destino de los presupuestos participativos a la realización de inversiones, **no está influenciado por el tamaño de los municipios**, puesto que todos los municipios destinan elevados porcentajes a dicha finalidad, llegando incluso en los municipios de menor tamaño a alcanzar la totalidad de los recursos, previsiblemente como consecuencia principalmente de que los municipios pertenecientes a dicho estrato carecen de numerosas infraestructuras básicas (Gráfico 75).

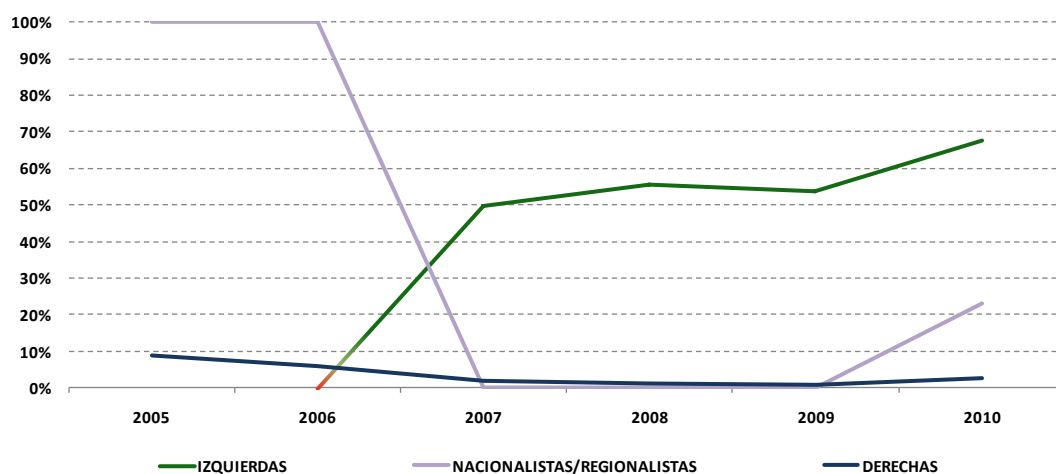
**GRÁFICO 75: % DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DESTINADO AL CAPÍTULO VI: INVERSIONES, SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DE LOS AYUNTAMIENTOS (AÑO 2005-2010)**



Fuente: Elaboración propia

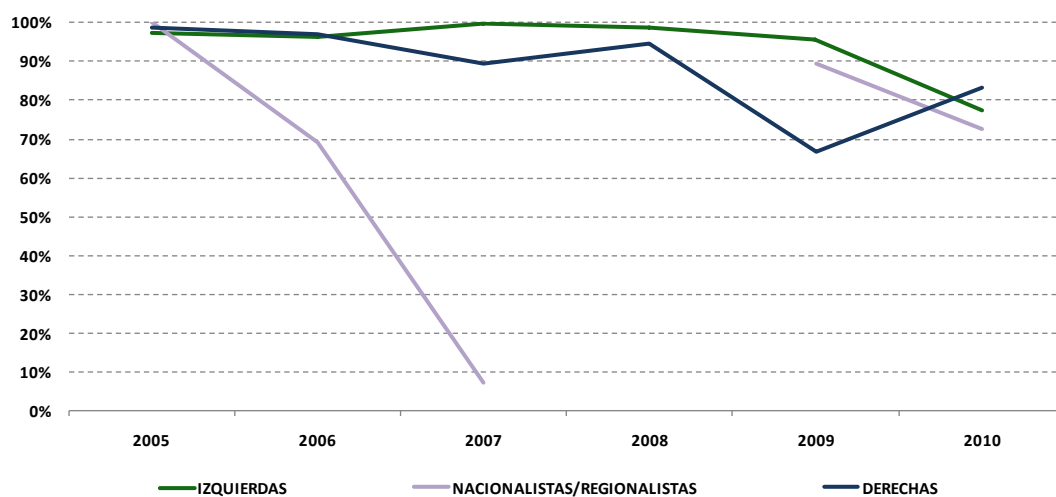
Acabamos de ver que la variable tamaño no influye en que el principal destino de los presupuestos participativos sea para urbanismo e inversiones. A continuación, vamos a analizar si la variable ideológica del Gobierno del Ayuntamiento influye en el destino de las decisiones. Como se ilustra en el Gráfico 76, con gran diferencia, **los municipios que mayor porcentaje destinan a la materia de urbanismo, son los gobernados por los partidos de izquierdas**. Si realizamos el análisis del porcentaje de gasto destinado al capítulo de inversiones reales, nuevamente nos encontramos con elevadas tasas, observándose además que mientras que en los datos relativos al año 2010 no existen diferencias significativas entre las clasificaciones ideológicas, si que los municipios de izquierdas mantienen tasas más elevadas y constantes en la serie temporal (Gráfico 77).

**GRÁFICO 76: % DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DESTINADO A URBANISMO SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2005-2010)**



Fuente: Elaboración propia

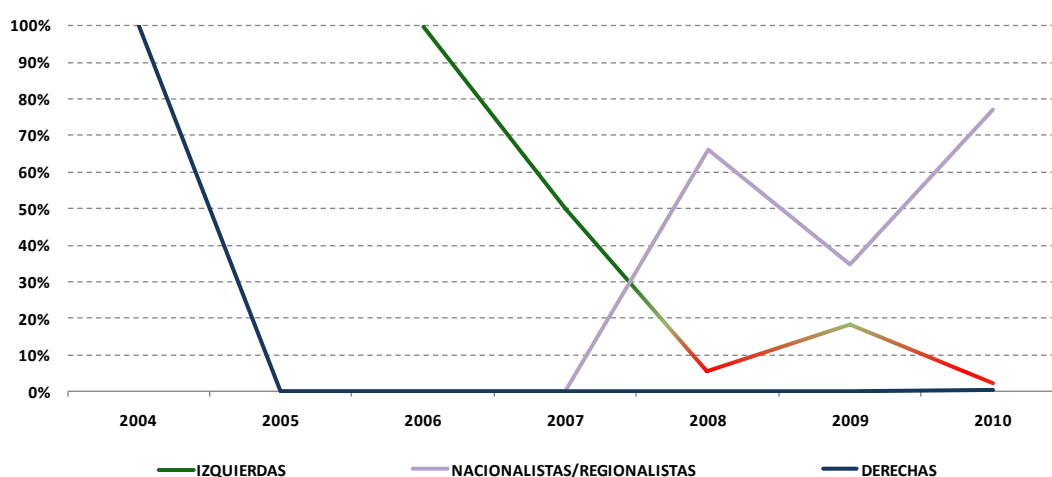
**GRÁFICO 77: % DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DESTINADO AL CAPÍTULO VI: INVERSIONES, SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2005-2010)**



Fuente: Elaboración propia

Ya hemos visto que el urbanismo es la principal área funcional de gasto para los municipios de izquierdas, en el gráfico 78, se puede observar que el área funcional de gasto de la **participación ciudadana**, que debería ser importante más aún si cabe teniendo en cuenta el concepto de los presupuestos participativos, es prácticamente irrelevante, salvo para el caso de los municipios dirigidos por **partidos nacionalistas o regionalistas**.

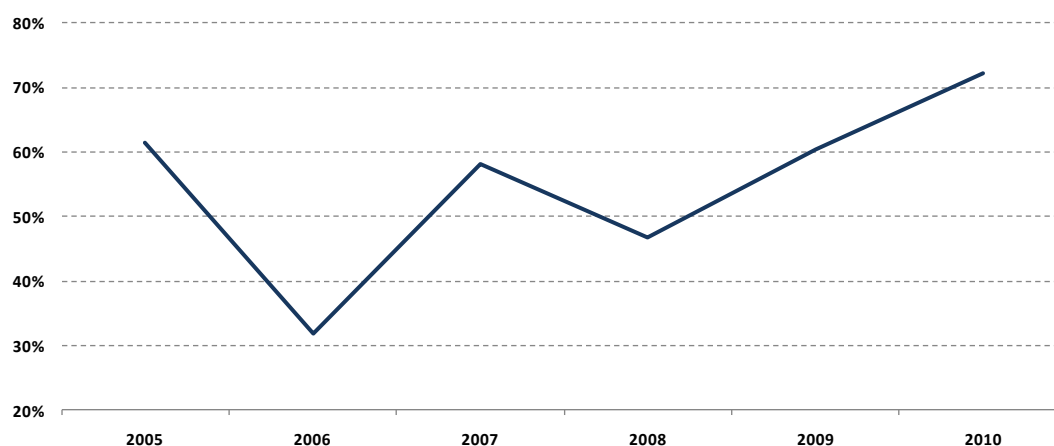
**GRÁFICO 78: % DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DESTINADO AL ÁREA FUNCIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010)**



Fuente: Elaboración propia

Por el contrario, los municipios gobernados por partidos de **derechas** se caracterizan por destinar mayoritariamente recursos al área funcional de **transferencias a empresas públicas**, alcanzando tasas superiores al 70 %. (Gráfico 79)

**GRÁFICO 79: % DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DESTINADO AL ÁREA FUNCIONAL DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES O DE CAPITAL A EMPRESAS PÚBLICAS, EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR UNA IDEOLOGÍA DE DERECHAS (AÑO 2005-2010)**



Fuente: Elaboración propia

Aunque ya hemos visto que en los presupuestos participativos desde el punto de vista ideológico, el principal capítulo de gasto son las inversiones reales, es reseñable como se recoge en la Tabla 11, la importancia que en el último año ha adquirido el Capítulo II de Gastos Corrientes, donde sobre todo los partidos nacionalistas y de izquierdas destinan importantes cantidades de recursos.

**TABLA 11: % DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DESTINADO AL CAPÍTULO II: GASTOS CORRIENTES, SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2005-2010)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>IZQUIERDAS</b>	2,52%	3,52%	0,00%	1,32%	0,77%	17,88%
<b>NACIONALISTAS/REGIONALISTAS</b>	0,00%	30,89%	41,00%	-	3,92%	24,05%
<b>DERECHAS</b>	1,07%	0,03%	2,80%	0,35%	0,11%	9,09%

Fuente: Elaboración propia

A la vista de los resultados obtenidos se puede concluir que en función de la ideología del Gobierno del municipio existen diferencias significativas en el destino de las decisiones de gasto de los presupuestos participativos, por lo tanto, **se contrasta la hipótesis de que la ideología política gobernante influye en el destino de los recursos.**

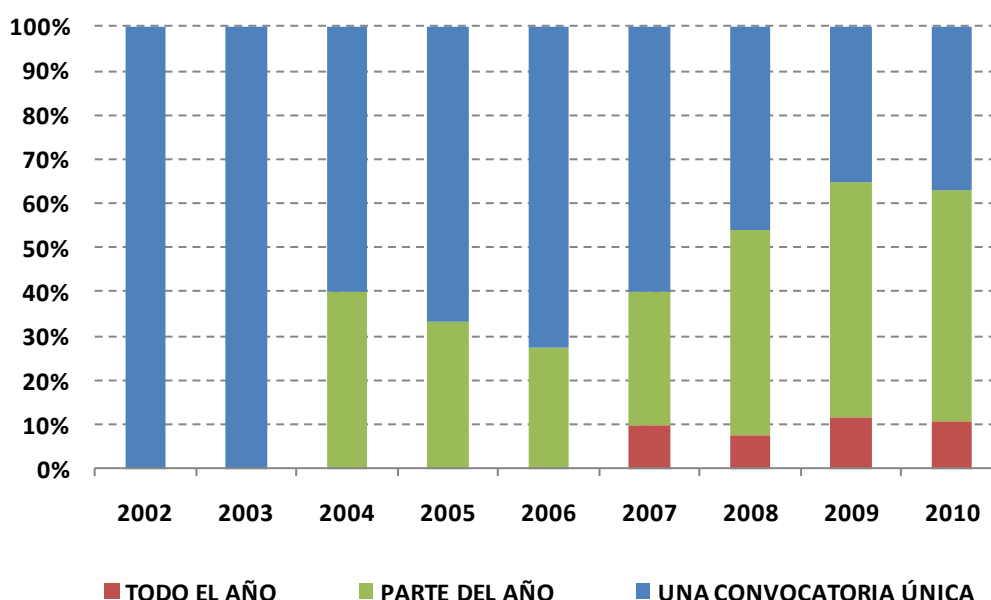
#### **5.4.-EJE DE SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN**

El siguiente eje objeto de estudio es el relativo a los sistemas y formas de participación. Mediante el análisis de éste eje, por una parte, vamos a continuar contrastando la influencia de la ideología política de su gobierno y el tamaño del municipio en los sistemas y procedimientos de participación y por otra la forma de participación individual o colectiva que tienen los ciudadanos. Para ello principalmente abordaremos las cuestiones de ¿Cuáles son los periodos y sistemas para la participación?, ¿Cuál es el nivel de participación? y el resultado final de dicha participación en términos de ejecución.

El primer punto relacionado con las características de los procesos de los presupuestos participativos, es el periodo temporal en el que se permite la participación, es decir, **cuando**. Estos periodos han sufrido una modificación en los últimos años, ampliando y facilitando la participación ciudadana, puesto que mientras en los orígenes la presentación de propuestas se limitaba únicamente a una convocatoria única, posteriormente también se extendió a una parte o periodo del año y la última novedad es que en los últimos años los procesos de participación son continuos, estando abierto durante todo el año (Gráfico 80). En relación a los periodos establecidos para la participación, existen importantes diferencias entre los

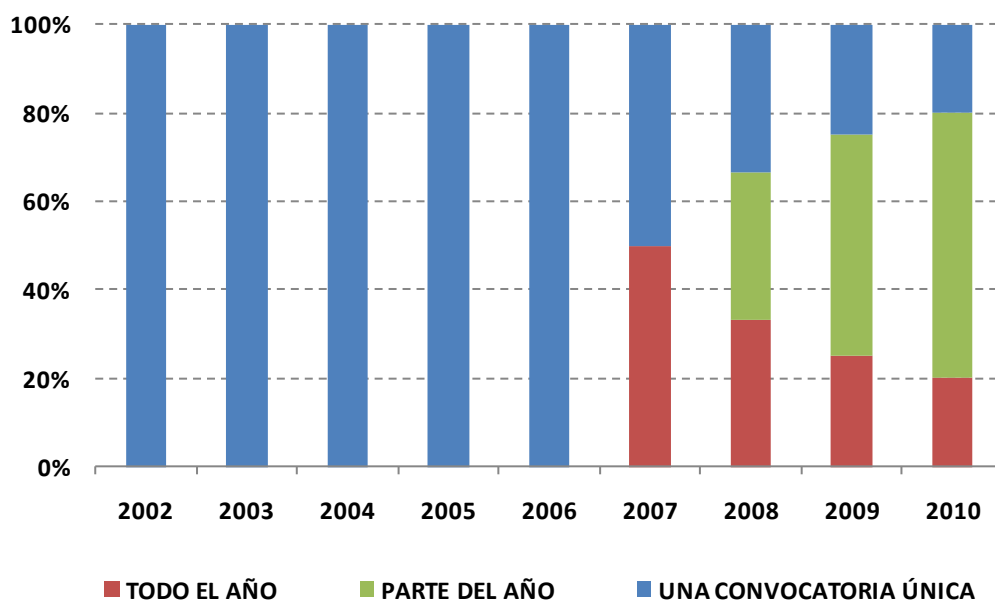
municipios según su estrato de tamaño. Así, **los municipios pequeños** (menos de 10.000 habitantes) **apuestan mayoritariamente por abrir el proceso durante un periodo del año o durante todo el año**. Por el contrario los municipios de mayor tamaño (más de 200.000 habitantes) en la totalidad de las respuestas al cuestionario, indican que el proceso de participación se concentra en un periodo del año. Por lo tanto, los municipios de éste estrato no incorporan la flexibilidad de participar durante todo el año. (Gráfico 81)

**GRÁFICO 80: PERIODO DE RECOGIDA DE PROPUESTAS (AÑO 2002-2010)**



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 81: PERIODO DE RECOGIDA DE PROPUESTAS EN MUNICIPIOS DE MENOS DE 10.000 HABITANTES (AÑO 2002-2010)**



Fuente: Elaboración propia

En relación con la variable ideológica del Gobierno municipal, como se recoge en la Tabla 12 y en los Gráficos 82, 83 y 84, también existen diferencias considerables en cuanto a los plazos de presentación de propuestas. **Los municipios gobernados por la izquierda, son los únicos que permiten la presentación de propuestas durante todo el año**, mientras que los gobernados por la derecha son los más rígidos, concentrando en una única convocatoria esta presentación de propuestas.

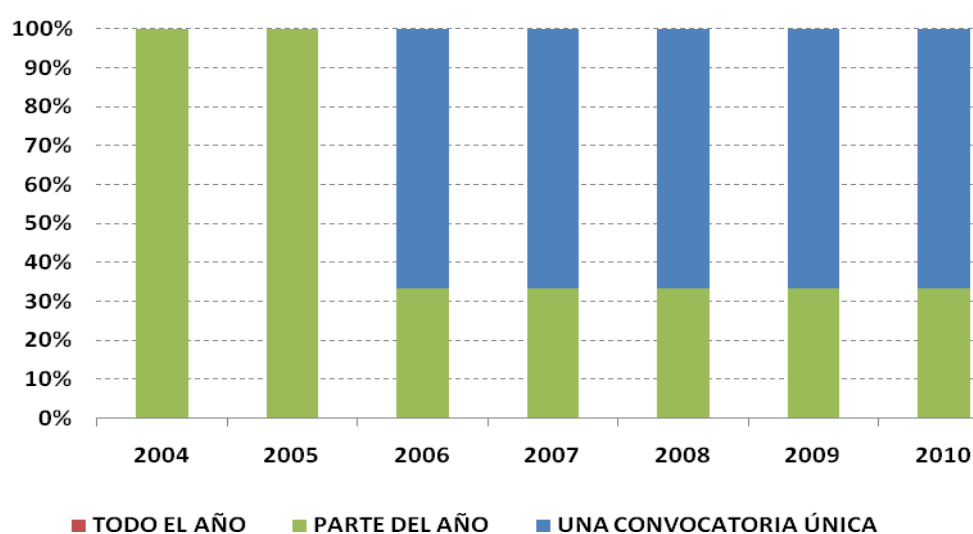


**TABLA 12: PERIODO DE RECOGIDA DE PROPUESTAS SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010)**

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>DERECHAS</b>	<b>TODO EL AÑO</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	<b>PARTE DEL AÑO</b>	100%	100%	33%	33%	33%	33%	33%
	<b>UNA CONVOCATORIA ÚNICA</b>	0%	0%	67%	67%	67%	67%	67%
<b>IZQUIERDAS</b>	<b>TODO EL AÑO</b>	0%	0%	0%	13%	13%	17%	17%
	<b>PARTE DEL AÑO</b>	50%	33%	40%	50%	50%	58%	50%
	<b>UNA CONVOCATORIA ÚNICA</b>	50%	67%	60%	38%	38%	25%	33%
<b>NACIONALISTAS REGIONALISTAS</b>	<b>TODO EL AÑO</b>	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
	<b>PARTE DEL AÑO</b>	0%	0%	0%	50%	50%	50%	75%
	<b>UNA CONVOCATORIA ÚNICA</b>	100%	100%	100%	50%	50%	50%	25%

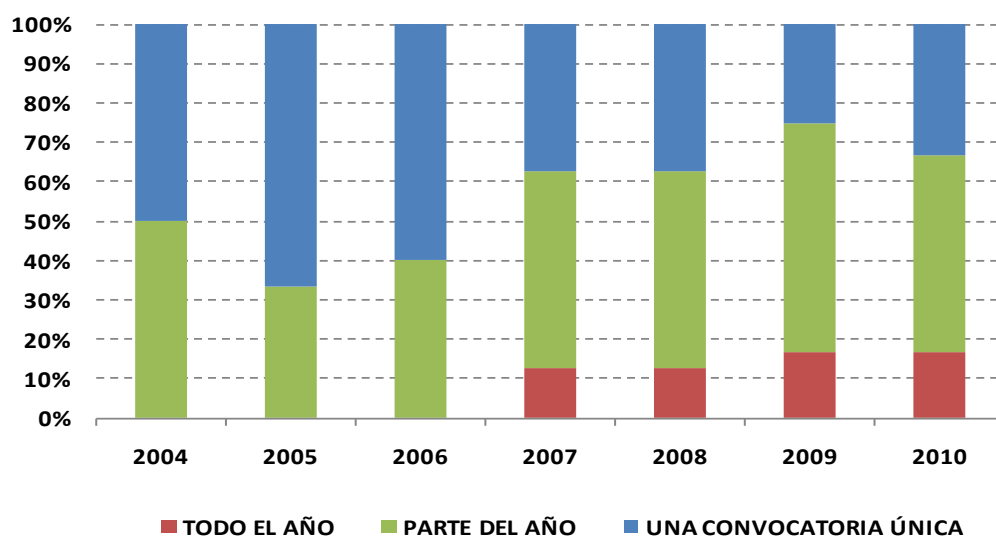
Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 82: PERIODO DE RECOGIDA DE PROPUESTAS EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE DERECHA (AÑO 2004-2010)**



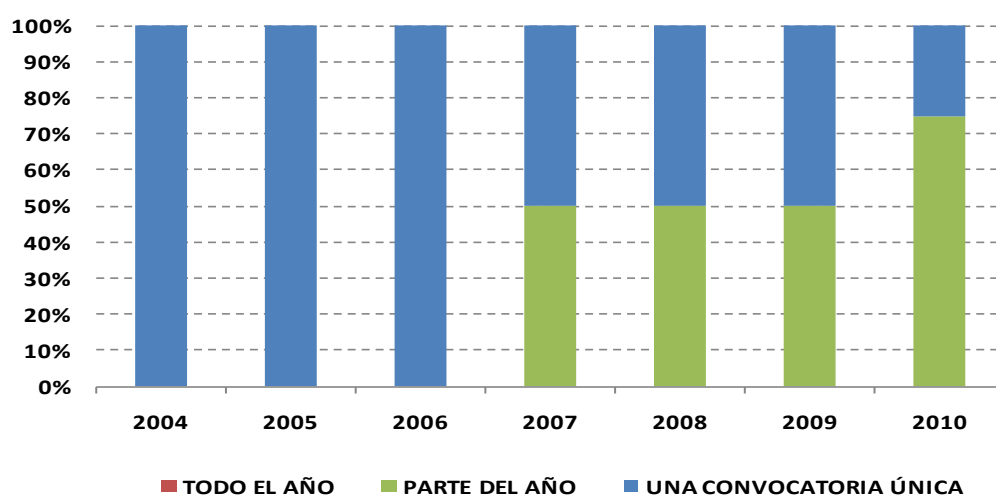
Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 83: PERIODO DE RECOGIDA DE PROPUESTAS EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE IZQUIERDAS (AÑO 2004-2010)**



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 84: PERIODO DE RECOGIDA DE PROPUESTAS EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS NACIONALISTAS/REGIONALISTAS (AÑO 2004-2010)**



Fuente: Elaboración propia

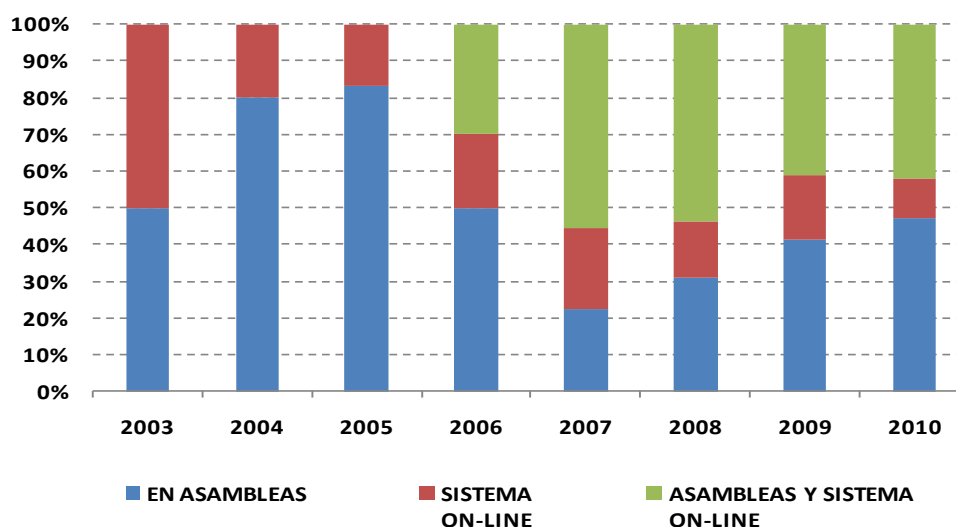
Hemos visto cuando se pueden realizar propuestas, a continuación veremos cómo, es decir, los sistemas o modalidades disponibles. En los orígenes de la experiencia de los presupuestos participativos en España y según los datos disponibles en nuestro trabajo, a la hora de que los ciudadanos pudieran aportar propuestas, existía cierta igualdad entre las asambleas de ciudadanos y los sistemas on-line. En los años siguientes las asambleas fueron ganando “terreno” frente al sistema puro on-line. Como consecuencia de esto, surgió una nueva modalidad, en la que las asambleas se complementaban con la posibilidad de realizar las propuestas previamente mediante un sistema on-line. Esta nueva modalidad, fue la más utilizada por los municipios participativos en los años 2007 y 2008, disminuyendo sus cuotas hasta ser utilizada prácticamente por el mismo número de municipios que utilizan la asamblea como único medio de realización de propuestas. (Gráfico 85)

Nuestros resultados contrastan con los obtenidos en otros trabajos, donde se determina que casi la totalidad de las experiencias españolas prefieren las reuniones y asambleas como formas de participación.<sup>274</sup>

---

<sup>274</sup> PINEDA, C. y PIRES, V., « Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología»...op. cit., pág. 72

**GRÁFICO 85: MODALIDADES DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS DEBATIDAS  
(AÑO 2003-2010)**



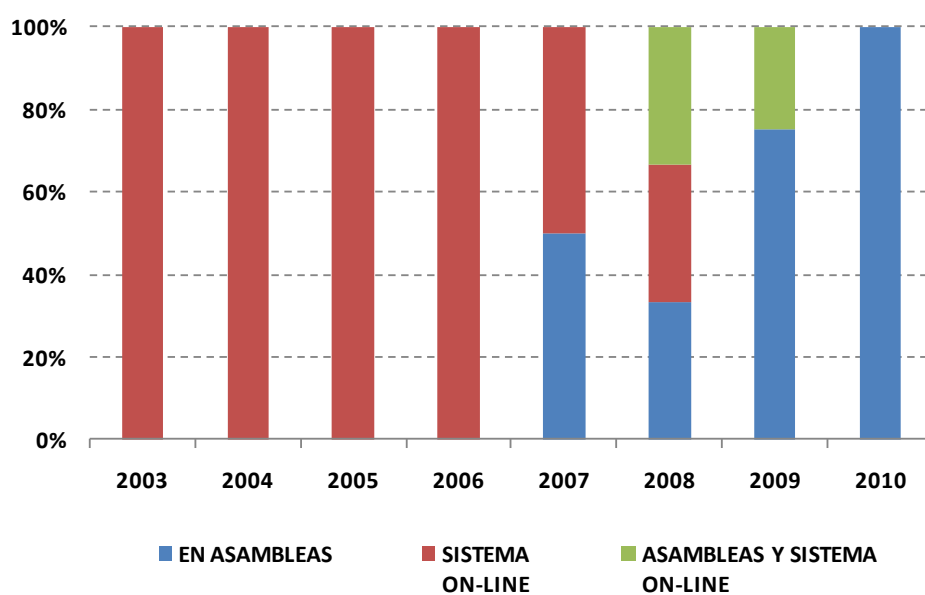
Fuente: Elaboración propia

A la vista de los presentes datos y en comparación con la experiencia alemana, se observa que las asambleas tienen mucha mayor importancia, puesto que Alemania estas representan sólo el 2 % de los casos, mientras que mayoritariamente (más del 60 % de las experiencias) se apuesta por la utilización del canal de internet, y en menor medida que en el caso español por el sistema híbrido de realización de asambleas complementadas con Internet (18 %).

Al igual que en él cuando, en el cómo realizan los ciudadanos sus propuestas, nos encontramos que el tamaño de los municipios marca diferencias. Así los **municipios pequeños** (menos de 10.000 habitantes) mientras que en los orígenes utilizaban exclusivamente los sistemas on-line, en la actualidad la apuesta es **únicamente por la modalidad de las asambleas**, mientras que los grandes (más de 200.000 habitantes)

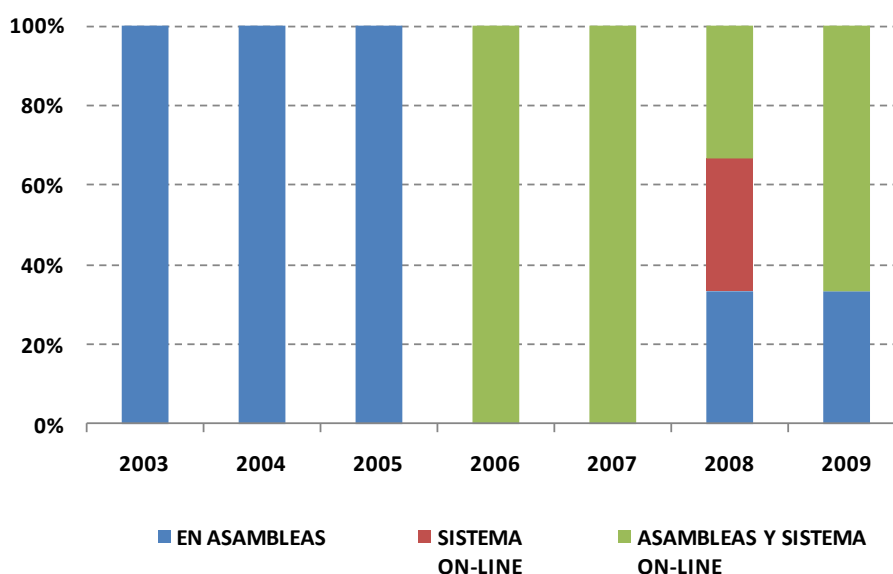
complementan este sistema con la modalidad on-line, no habiendo utilizado apenas en sus experiencias éste sistema de forma exclusiva. (Gráficos 86 y 87)

**GRÁFICO 86: MODALIDAD DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS DEBATIDAS EN LOS MUNICIPIOS DE MENOS DE 10.000 HABITANTES (AÑO 2003-2010)**



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 87: MODALIDAD DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS DEBATIDAS EN LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE 200.000 HABITANTES (AÑO 2003-2010)**



Fuente: Elaboración propia

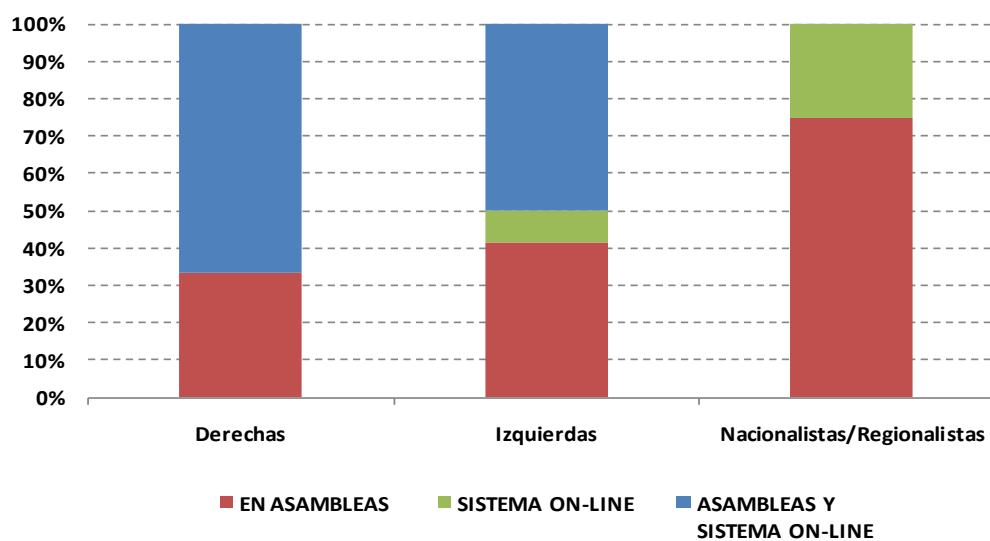
La ideología gobernante también marca diferencias en la modalidad de aportación de propuestas, aunque en menor medida que otras de las características ya vistas. De los datos de la tabla 13 se puede observar que los municipios de gobiernos **nacionalistas/regionalistas nunca han tenido modelos mixtos**, utilizando de forma muy similar las modalidades puras de asamblea o sistema on-line, salvo en el último año que prevalecen las asambleas. Como se ilustra en el Gráfico 88, **los municipios que mayor multiplicidad de modalidades presentan, son los gobernados por la izquierda**, puesto que los municipios de derechas no permiten la modalidad pura de presentación de propuestas mediante sistema on-line.

**TABLA 13: MODALIDAD DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS DEBATIDAS SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS (AÑO 2004-2010)**

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>DERECHAS</b>	EN ASAMBLEAS	100%	100%	50%	33%	33%	33%	33%
	SISTEMA ON-LINE	0%	0%	0%	0%	0%	33%	0%
	ASAMBLEAS Y SISTEMA ON-LINE	0%	0%	50%	67%	67%	33%	67%
<b>IZQUIERDAS</b>	EN ASAMBLEAS	100%	100%	60%	25%	25%	42%	42%
	SISTEMA ON-LINE	0%	0%	0%	13%	13%	8%	8%
	ASAMBLEAS Y SISTEMA ON-LINE	0%	0%	40%	63%	63%	50%	50%
<b>NACIONALISTAS REGIONALISTAS</b>	EN ASAMBLEAS	50%	50%	33%	50%	50%	50%	75%
	SISTEMA ON-LINE	50%	50%	67%	50%	50%	50%	25%
	ASAMBLEAS Y SISTEMA ON-LINE	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 88: MODALIDAD DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS DEBATIDAS EN LOS MUNICIPIOS SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2010)**

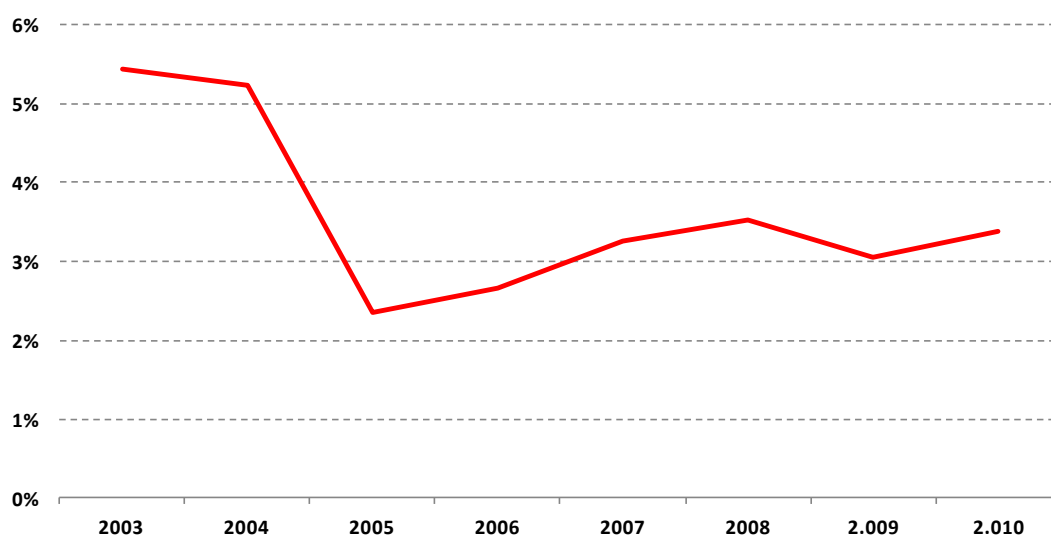


Fuente: Elaboración propia

El siguiente punto relacionado con los sistemas de participación es la determinación de **cuantos** ciudadanos participan. Aproximadamente el 3,4 % de los ciudadanos de los municipios encuestados, participan en los presupuestos participativos. (Gráfico 89) El dato de participación es bajo y aunque en términos absolutos son las grandes ciudades las que movilizan a participar a un mayor número de ciudadanos, lo cierto es que en términos porcentuales o relativos, los resultados demuestran que ésta disminuye a medida que se incrementa el tamaño del municipio, pasando por ejemplo en el año 2010 de una participación del 8,6 % en los municipios de menor tamaño al 0,4 % en los de más de 200.000 habitantes (Gráfico 90). **Por lo tanto, el tamaño del municipio influye en el porcentaje de población participante**, como consecuencia de que en las grandes ciudades los habitantes se «diluyen» más o pasan más inadvertidos no implicándose tampoco en los asuntos de carácter público, al contrario de lo que ocurre con los municipios de menor tamaño. Esta conclusión del efecto tamaño de municipio en la participación, se ratifica si comparamos nuestros resultados con los de otro estudio sobre la materia (Gráfico 91)

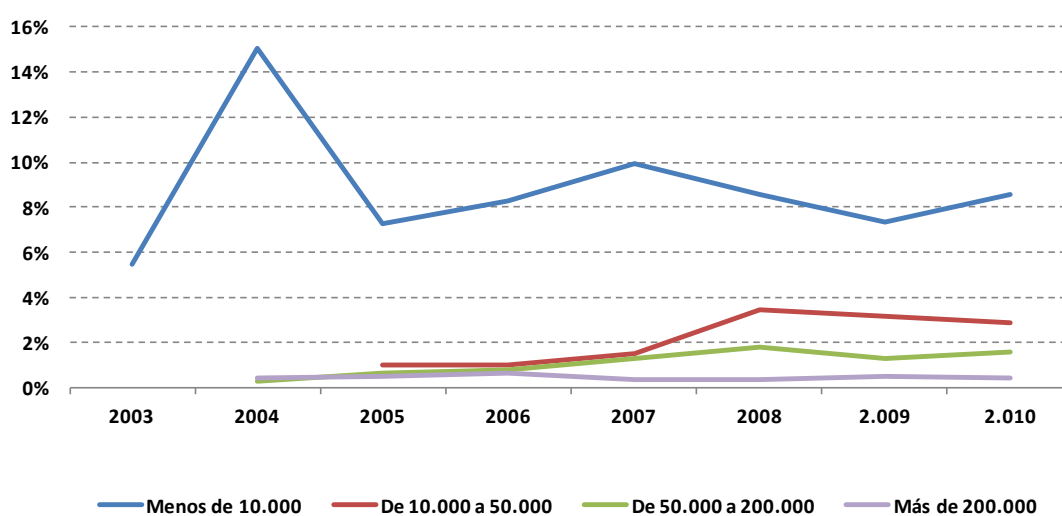


**GRÁFICO 89: % DE CIUDADANOS QUE INTERVIENEN EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (AÑO 2003-2010)**



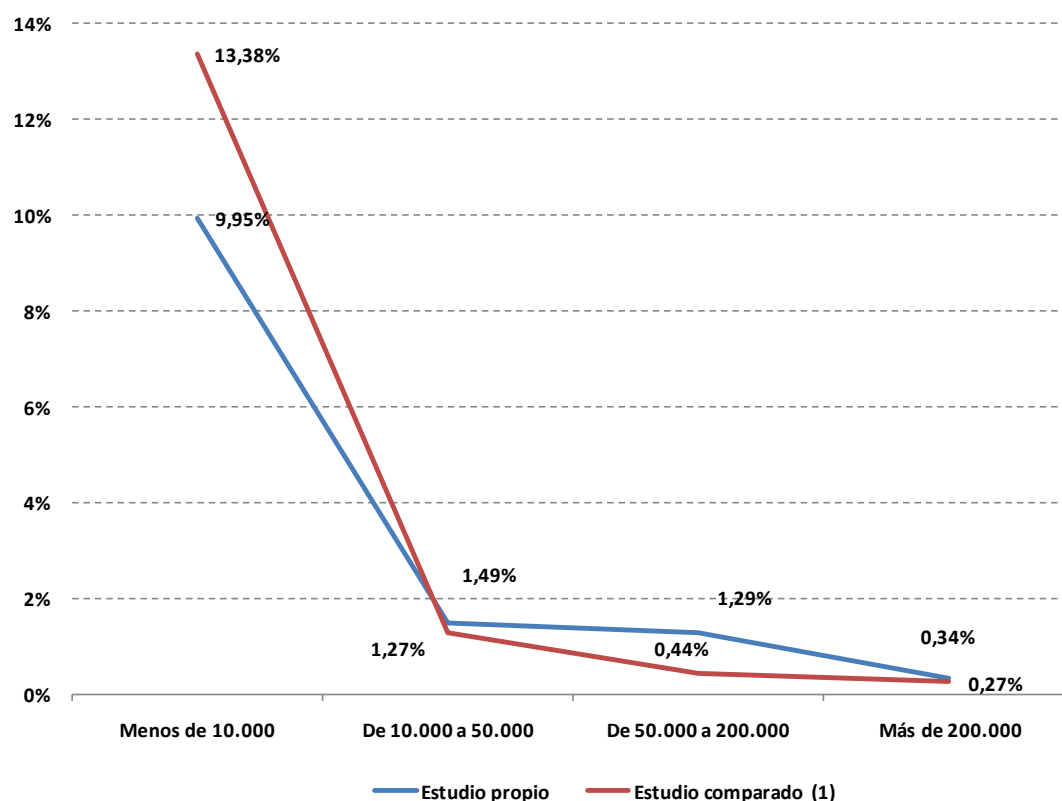
Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 90: % DE CIUDADANOS QUE INTERVIENEN EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO (AÑO 2003-2010)**



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 91: COMPARATIVA CON OTROS ESTUDIOS DEL % DE CIUDADANOS QUE INTERVIENEN EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO (AÑO 2007)**



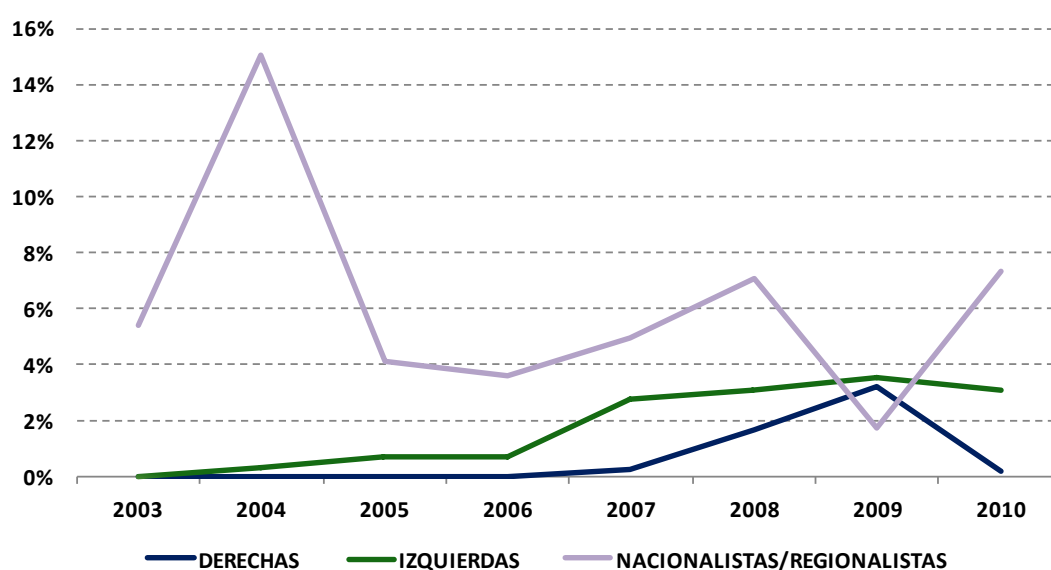
Fuente: Elaboración propia y a partir del estudio comparado de GANUZA FERNÁNDEZ, E. Y GÓMEZ FORTES, B., «Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos»<sup>275</sup>

Al analizar el efecto que la ideología gobernante del municipio tiene sobre la participación de los ciudadanos, se observan importantes diferencias. Así en el gráfico 92, se ilustra cómo los municipios dirigidos por alcaldes de ideologías nacionalistas/regionalistas mantienen en términos generales los mayores porcentajes de participación, frente a los municipios de ideologías

<sup>275</sup> Publicado en *Estudios de progreso Fundación Alternativas*, 2008.

de derechas que tienen tasas muy bajas. Por lo tanto, **la ideología del Gobierno local también influye sobre el nivel de participación de los ciudadanos.**

**GRÁFICO 92: % DE CIUDADANOS QUE INTERVIENEN EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SEGÚN LA IDEOLOGÍA POLÍTICA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2003-2010)**



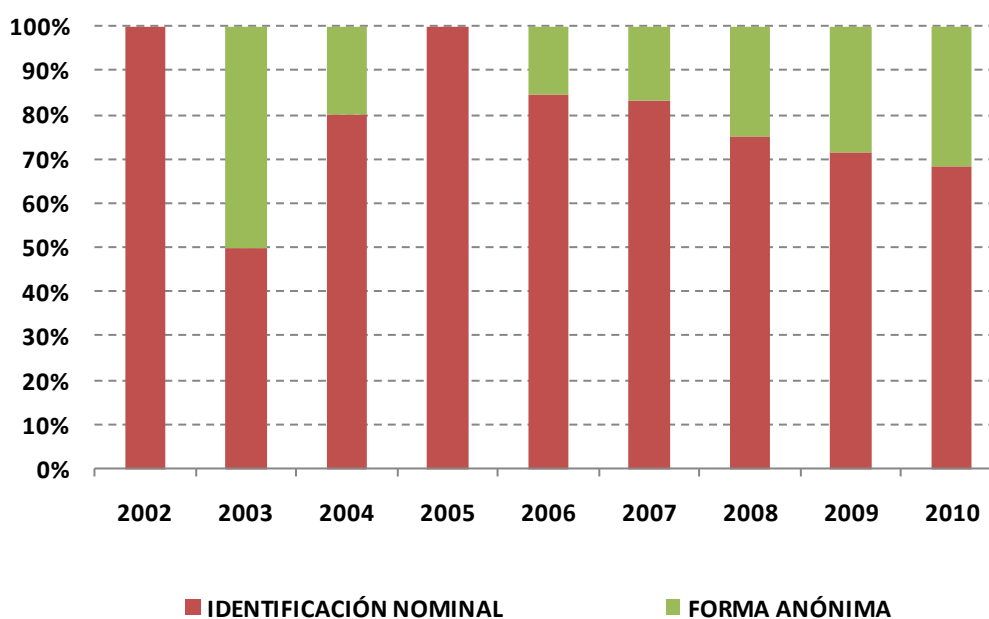
Fuente: Elaboración propia

Hemos visto en general la existencia de una baja participación ciudadana en los presupuestos participativos, pensamos que ésta baja tasa aunque no esté justificada si puede estar influida por la forma en que los ciudadanos aportan sus propuestas, es decir, básicamente si tienen que identificarse a la hora de realizar propuestas o pueden hacer estas de forma anónima. La mayoría de las experiencias de los presupuestos participativos que hemos encuestado, no permiten que los ciudadanos aporten propuestas anónimamente, esto puede ser una entendido como una barrera a la

participación y como consecuencia en nuestra opinión no fomenta la misma.  
(Gráfico 93)

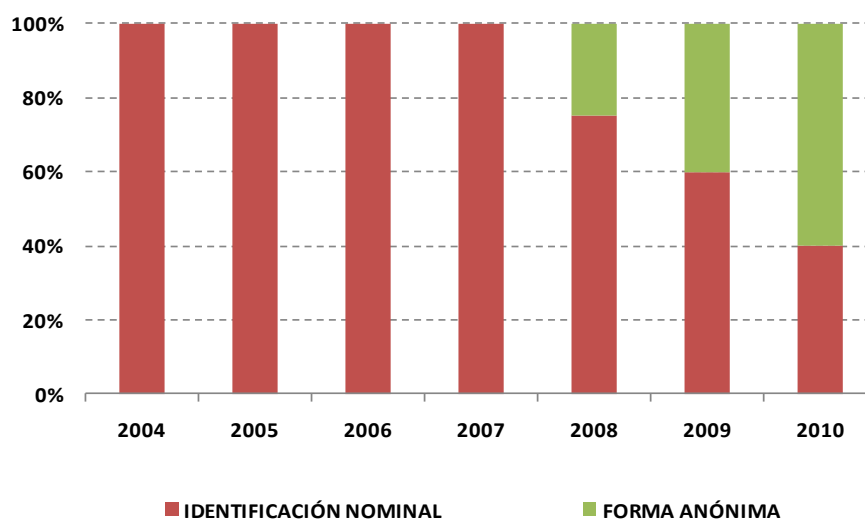
Esta barrera se puede hacer más latente en los municipios de menor tamaño, donde se conocen más los ciudadanos y por lo tanto, pueden tener reticencias a realizar propuestas, pero ya hemos visto que en esta tipología de municipios la participación era porcentual mayor que en los municipios grandes. A este motivo se puede deber el hecho de que **los municipios de menor tamaño permitan en un muy elevado porcentaje la realización anónima de propuestas**, lo que propicia que tengan unas mayores tasas de participación con respecto a los municipios más grandes.(Gráficos 94 y 95)

GRÁFICO 93: FORMA DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS (AÑO 2002-2010)



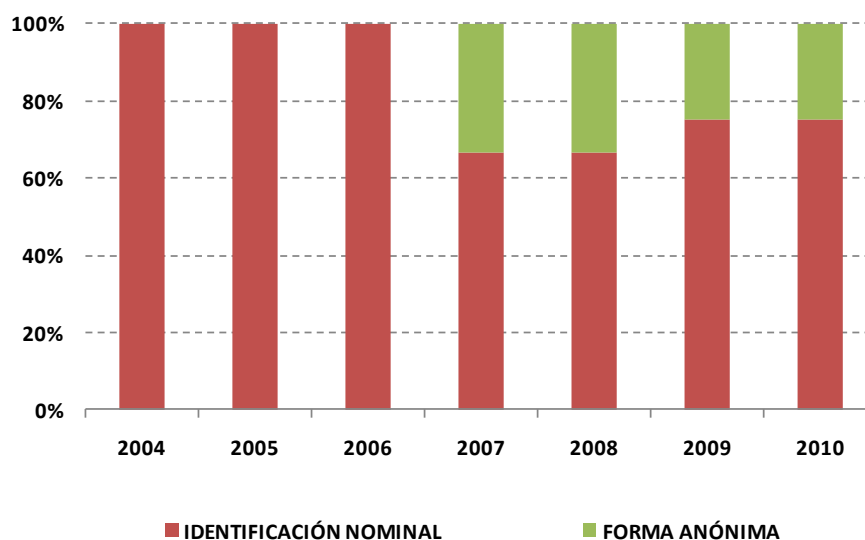
Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 94: FORMA DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN MUNICIPIOS DE MENOS DE 10.000 HABITANTES (AÑO 2002-2010)**



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 95: FORMA DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN MUNICIPIOS DE MÁS DE 200.000 HABITANTES (AÑO 2004-2010)**



Fuente: Elaboración propia

En nuestro análisis al cruzar la forma de realización de propuestas nominativamente o no, con la ideología del gobierno municipal, al igual que en con el tamaño del municipios se observa que los municipios que permiten

en mayor medida la **participación de forma anónima**, son también los que tienen mayores porcentajes de participación ciudadana, en nuestro caso estos **municipios son los gobernados por ideologías nacionalistas/regionalistas**.

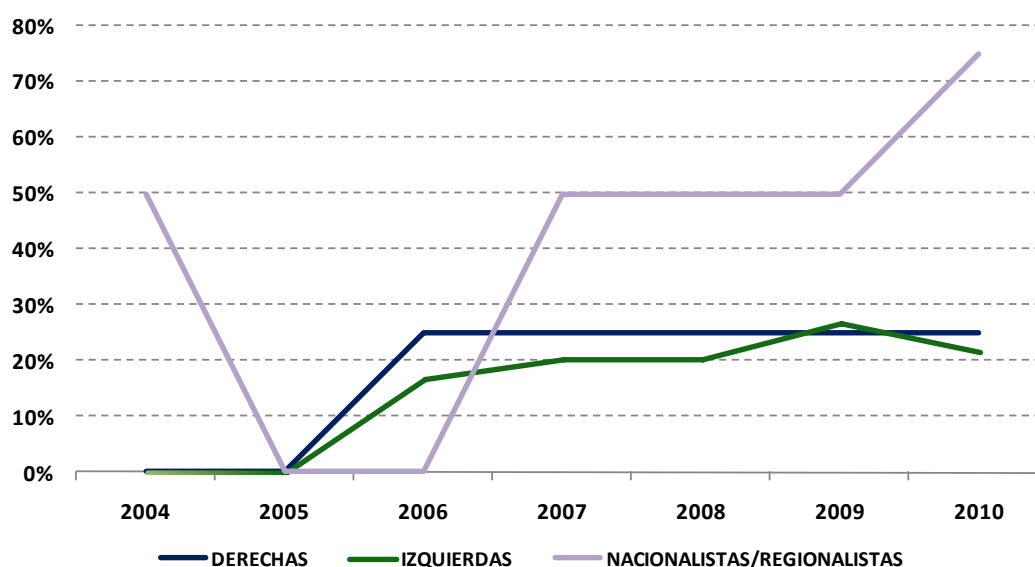
Tabla 14 y Gráfico 96

**TABLA 14: FORMA DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS SEGÚN IDEOLOGÍA POLÍTICA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010)**

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>DERECHAS</b>	<b>IDENTIFICACIÓN NOMINAL</b>	100%	100%	75%	75%	75%	75%	75%
	<b>FORMA ANÓNIMA</b>	0%	0%	25%	25%	25%	25%	25%
<b>IZQUIERDAS</b>	<b>IDENTIFICACIÓN NOMINAL</b>	100%	100%	83%	80%	80%	73%	79%
	<b>FORMA ANÓNIMA</b>	0%	0%	17%	20%	20%	27%	21%
<b>NACIONALISTAS REGIONALISTAS</b>	<b>IDENTIFICACIÓN NOMINAL</b>	50%	100%	100%	50%	50%	50%	25%
	<b>FORMA ANÓNIMA</b>	50%	0%	0%	50%	50%	50%	75%

Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 96: % DE MUNICIPIOS QUE PERMITEN LA APORTACIÓN ANÓNIMA DE LAS PROPUESTAS SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO LOCAL (AÑO 2004-2010)**

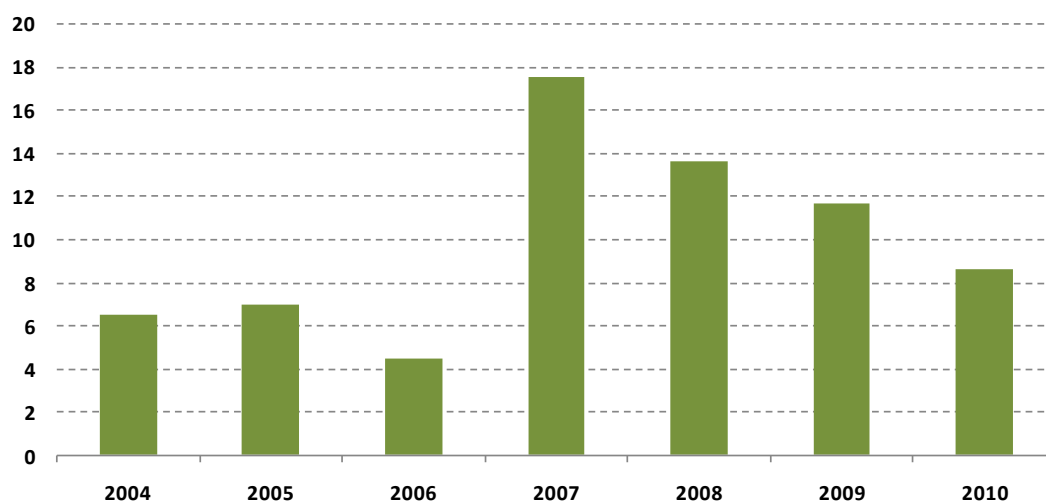


Fuente: Elaboración propia

En los puntos anteriores, ya hemos visto la importancia que tienen las Asambleas como instrumento para la presentación de propuestas, y como tal, sirve en cierta medida como indicador de la intención política por potenciar los presupuestos participativos. A continuación y según la información disponible, vamos a cuantificar la evolución en la realización de las mismas, es decir, el **desarrollo de la participación** en todo su ciclo (realización de propuestas, aprobación y ejecución), así como el efecto que tienen en la misma las variables transversales que estamos estudiando. El Gráfico 97, ilustra claramente dos periodos identificados temporalmente, siendo el punto de inflexión el año 2007, hasta ese año no había una tendencia determinada, realizándose una media de 5 o 6 asambleas por experiencia participativa. Es en el año 2007 donde se observa un incremento de más del 200 % llegando al punto máximo, a partir de ese momento se idéntica una

tendencia claramente descendente, aproximando el número de reuniones medio a 8. Aunque no es el objeto principal de éste punto de análisis, si cabe plantearnos si el dato disponible del número de asambleas es elevado o no. A éste respecto, si comparamos con el referente originario de la experiencia en Porto Alegre, el número es bastante inferior, puesto que en el origen de los presupuestos participativos, se realizaban 16 asambleas regionales y 5 temáticas.

**GRÁFICO 97: N° DE REUNIONES, ASAMBLEAS O CONSEJOS VECINALES REALIZADOS EN EL PROCESO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (AÑO 2004-2010)**



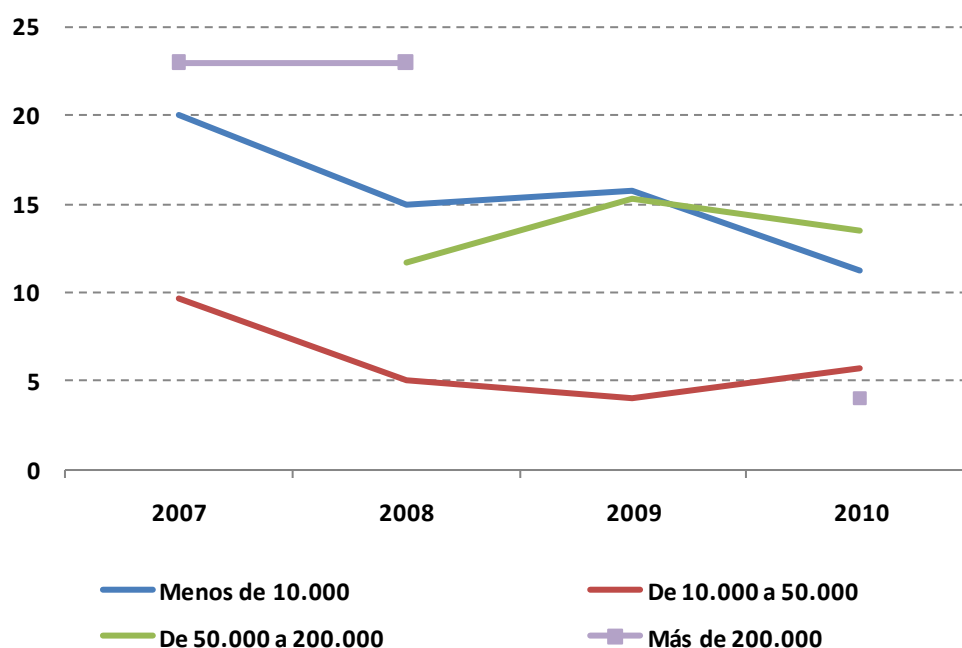
Fuente: Elaboración propia

A la hora de introducir el efecto del tamaño del municipio en la realización de un mayor o menor número de asambleas, se observa que esto no tiene una influencia claramente identificada, puesto que en términos absolutos los estratos de tamaño mantienen valores desiguales y cambiantes en el horizonte temporal. Ahora bien, si tenemos en cuenta que por un



criterio lógico y proporcional, cuanto mayor número de ciudadanos tuviera un municipio, por operatividad y efectividad, se deberían de realizar un mayor número de asambleas, lo que se observa es que **los municipios de mayor tamaño tienen un déficit en el número de asambleas realizadas, frente a los municipios de menor tamaño poblacional, donde se realiza en términos per-cápita una mayor cantidad de asambleas.** Gráfico 98

**GRÁFICO 98: N° DE REUNIONES, ASAMBLEAS O CONSEJOS VECINALES REALIZADOS EN EL PROCESO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO (AÑO 2007-2010)**

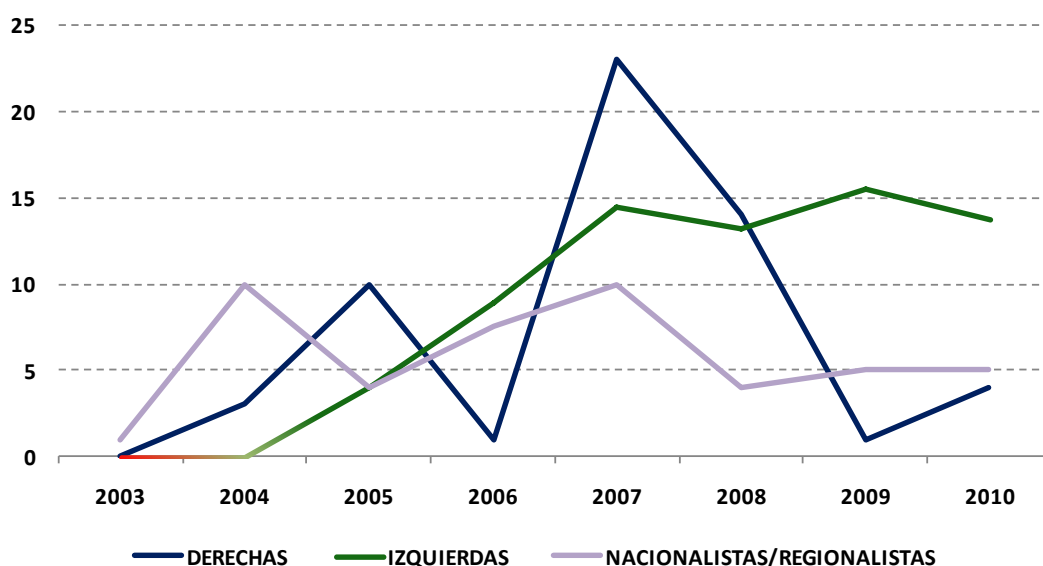


Fuente: Elaboración propia

Nuevamente y al igual que el tamaño, la ideología también tiene un efecto determinante sobre el número final de asambleas y reuniones

celebradas. Así, son los municipios gobernados por la **izquierda**, con una **tendencia ascendente desde los orígenes**, los que realizan un mayor número de asambleas, frente a los municipios de derechas que son los que **menos asambleas realizan**. Gráfico 99

GRÁFICO 99: N° DE REUNIONES, ASAMBLEAS O CONSEJOS VECINALES REALIZADOS EN EL PROCESO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2003-2010)



Fuente: Elaboración propia

Igual de importante que el número de asambleas realizadas, es la actividad de las mismas. Dicha actividad se puede contrastar con el volumen de propuestas realizadas. En la tabla 15, se recoge en términos agregados una clara evolución ascendente en la presentación de propuestas, pero de qué sirve reunirse y proponer, sino se aprueba y lo más importante se ejecuta. La realidad es que las **asambleas actúan como un primer filtro catalizador** de

las propuestas, ya que sólo son aprobadas una de cada tres y lo más importante, en un **segundo filtro, ejercido esta vez por el Ayuntamiento**, de cada tres propuestas aprobadas se deja sin ejecutar otra, es decir, **de cada 10 propuestas que se presentan en la asamblea, sólo se ejecutan finalmente 2.**

**TABLA 15: N° DE PROPUESTAS PRESENTADAS Y TASAS DE APROBACIÓN Y EJECUCIÓN  
SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010)**

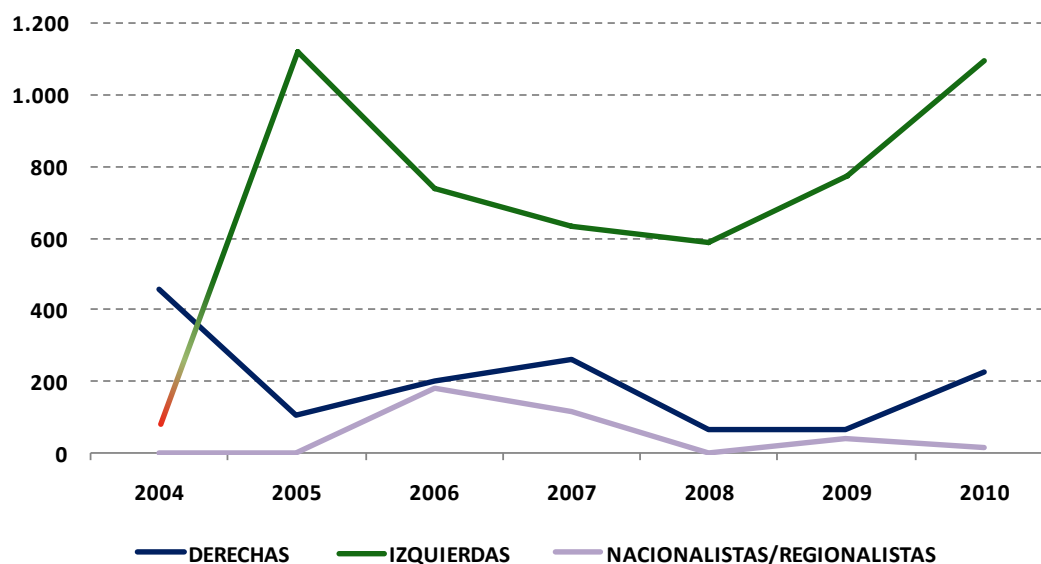
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
¿CUANTAS PROPUESTAS FUERON PRESENTADAS CON ANTERIORIDAD A LA ASAMBLEA?	Menos de 10.000				0,00	60,00	62,50	69,00
	De 10.000 a 50.000			138,00	162,00	142,00	354,00	244,50
	De 50.000 a 200.000	82,00	160,00	86,50	90,00	350,00	751,50	905,71
	Más de 200.000	457	1.099	1.177	1.343	2.170	1.606	1.802
	<b>TOTAL</b>	<b>269,50</b>	<b>629,50</b>	<b>467,17</b>	<b>398,63</b>	<b>680,50</b>	<b>693,50</b>	<b>755,30</b>
% DE PROPUESTAS QUE SE APROBARON EN LA ASAMBLEA	Menos de 10.000					23,33%	49,20%	41,74%
	De 10.000 a 50.000			14,13%	27,47%	8,45%	3,53%	4,09%
	De 50.000 a 200.000	48,78%	25,00%	43,93%	42,22%	7,54%	5,70%	5,16%
	Más de 200.000	16,41%	95,86%	66,95%	68,90%	71,61%	68,40%	49,50%
	<b>TOTAL</b>	<b>21,34%</b>	<b>86,85%</b>	<b>60,33%</b>	<b>63,69%</b>	<b>59,02%</b>	<b>42,70%</b>	<b>32,36%</b>
¿CUANTAS PROPUESTAS FUERON FINALMENTE EJECUTADAS POR EL AYUNTAMIENTO?	Menos de 10.000				100,00%	46,43%	48,78%	24,31%
	De 10.000 a 50.000			35,90%	25,47%	66,67%	61,33%	30,00%
	De 50.000 a 200.000	27,50%	27,50%	36,84%	34,21%	39,77%	26,61%	2,14%
	Más de 200.000	90,67%	90,08%	94,79%	8,16%	90,00%	85,46%	69,06%
	<b>TOTAL</b>	<b>68,70%</b>	<b>59,38%</b>	<b>90,83%</b>	<b>10,62%</b>	<b>88,62%</b>	<b>82,13%</b>	<b>64,15%</b>

Fuente: Elaboración propia

El tamaño del municipio, también influye en el número de propuestas presentadas, la aprobación de las mismas y en la ejecución final de las estas por el Ayuntamiento. Así, **los municipios de menor tamaño**, que son en los que menos propuestas se realizan, mantienen unos porcentajes elevados de aprobación en la asamblea, pero a la vez **mantienen elevadas tasas de desestimación o abandono por parte del Ayuntamiento**, ya que tres de cada cuatro propuestas presentadas y aprobadas, no llegan a ser ejecutadas, frente a sólo un 30 % en los municipios de mayor tamaño.

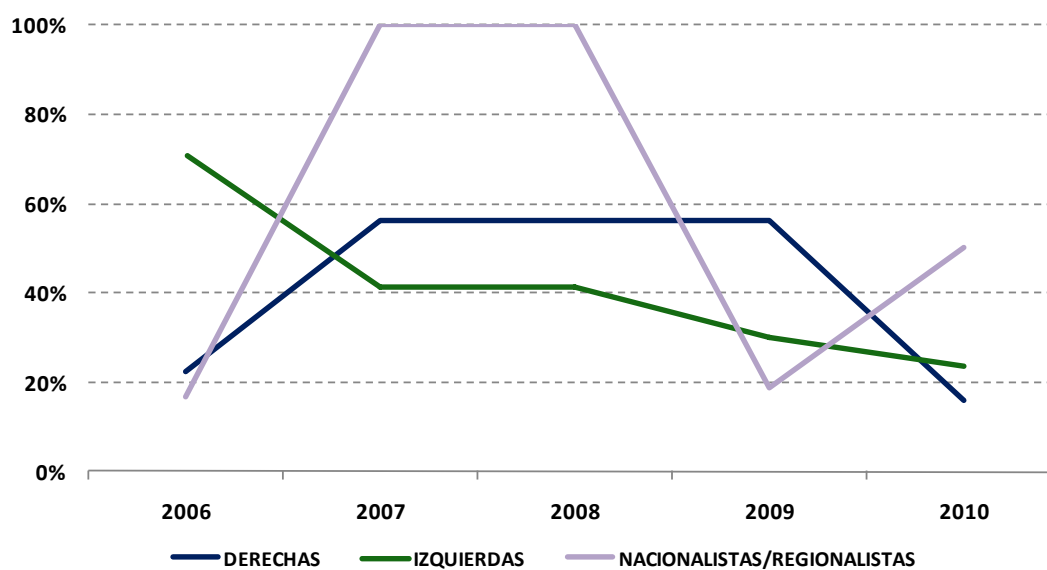
En éste apartado nuevamente podemos contrastar que al igual que el tamaño del municipio, la ideología gobernante también determina claramente diferencias. Así **los municipios más activos en cuanto al número de propuestas presentadas por los ciudadanos son los gobernados por ideologías de izquierdas**, esto puede ser una consecuencia directa, de que esta tipología de municipios sea la que mayor número de reuniones o asambleas realizan y a la vez la que mayor número de ciudadanos moviliza. A la hora de tener que **aprobar las propuestas**, esta actividad ciudadana en los municipios de izquierdas, **no es correspondida** puesto que en términos relativos estos municipios mantienen tasas bajas, próximas al 20 %, posiblemente por la necesidad de filtrar propuestas como consecuencia de asignaciones presupuestarias cerradas o limitadas. En la última fase del ciclo, es decir, en la ejecución los municipios de **izquierdas son los que mayor número de propuestas aprobadas ejecutan**, aproximándose al 100 %, es decir, aproximadamente una de cada cinco propuestas presentadas por los ciudadanos, es finalmente ejecutada, frente a una de cada dieciséis en el caso de los municipios gobernados por ideologías de derechas. Gráfico 100, 101 y 102 y Tabla 16

**GRÁFICO 100: N° DE PROPUESTAS PRESENTADAS CON ANTERIORIDAD A LA ASAMBLEA, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010)**



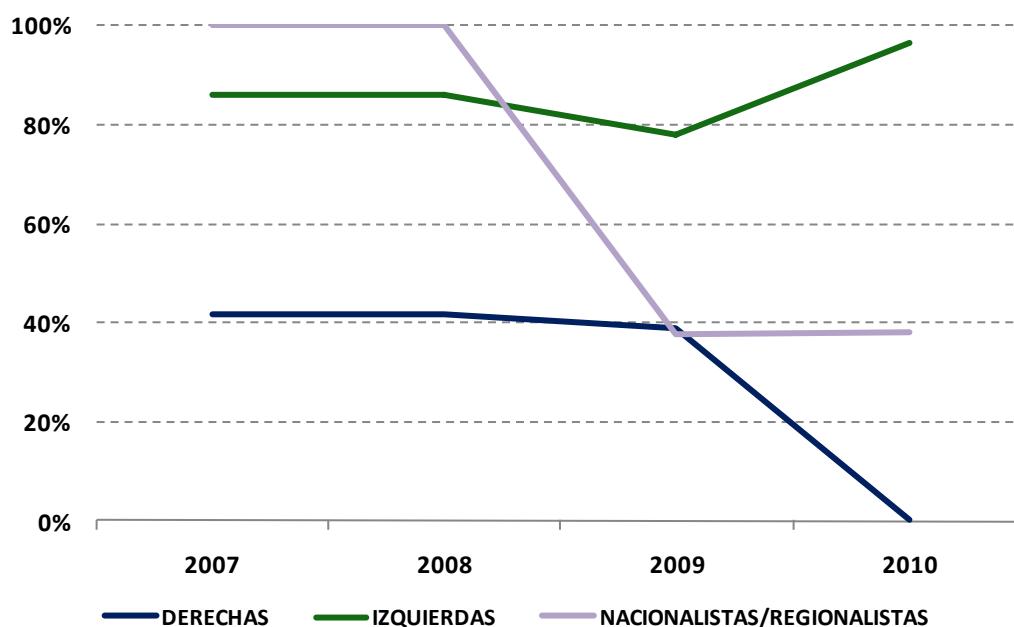
Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 101: % DE PROPUESTAS APROBADAS, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2006-2010)**



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 102: % DE PROPUESTAS EJECUTADAS POR EL AYUNTAMIENTO, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2007-2010)**



Fuente: Elaboración propia

**TABLA 16: % DE PROPUESTAS APROBADAS Y EJECUTADAS, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010)**

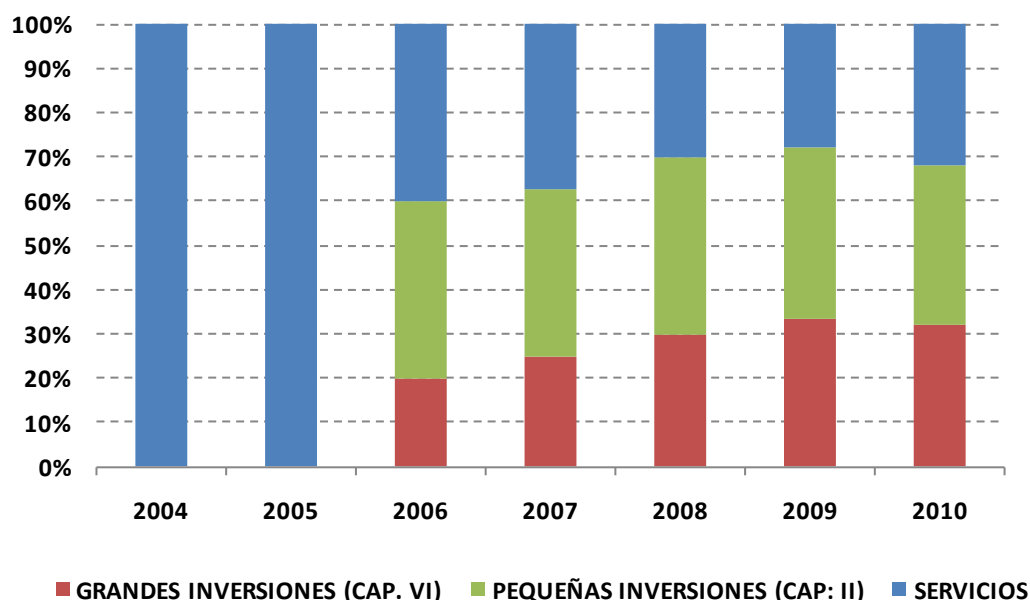
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DERECHAS	PROPUESTAS APROBADAS EN LA ASAMBLEA	16%	15%	22%	56%	56%	56%	16%
	PROPUESTAS EJECUTADAS DE LAS APROBADAS POR EL AYUNTAMIENTO	91%	100%	107%	42%	42%	39%	-
IZQUIERDAS	PROPUESTAS APROBADAS EN LA ASAMBLEA	49%	95%	71%	41%	41%	30%	24%
	PROPUESTAS EJECUTADAS DE LAS APROBADAS POR EL AYUNTAMIENTO	28%	89%	93%	86%	86%	78%	97%
NACIONALISTAS REGIONALISTAS	PROPUESTAS APROBADAS EN LA ASAMBLEA	-	-	17%	100%	100%	19%	50%
	PROPUESTAS EJECUTADAS DE LAS APROBADAS POR EL AYUNTAMIENTO	-	-	33%	100%	100%	38%	38%

Fuente: Elaboración propia

Hasta este punto hemos analizado cuestiones del proceso de participación, relacionadas con el horizonte temporal, el sistema propiamente dicho del proceso o el grado de ejecución final de las propuestas. A continuación vamos a focalizar nuestro análisis sobre cómo se distribuye por áreas (inversiones/servicios) el **poder decisional** real que tienen los ciudadanos. Una forma rápida de medir éste poder de decisión, es contrastar si sus decisiones son meramente consultivas o si por el contrario tienen un carácter vinculante en todo o en determinadas tipologías de inversiones. El carácter consultivo puede evolucionar hacia procesos deliberativos y vinculantes, en los que los políticos además de escuchar a los ciudadanos, también respeten y ejecuten las decisiones de estos.

Como se puede observar en el gráfico 103, mientras que en los orígenes de la experiencia la consulta se limitaba exclusivamente a propuestas o decisiones relacionados con la prestación de servicios, en la actualidad, se muestra una distribución más uniforme entre los municipios que permiten la consulta en las materias de servicios e inversiones, diferenciando entre grandes inversiones y pequeñas inversiones, principalmente por la importancia que tienen en términos económicos las grandes inversiones.

**GRÁFICO 103: CARÁCTER CONSULTIVO DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES (AÑO 2004-2010)**



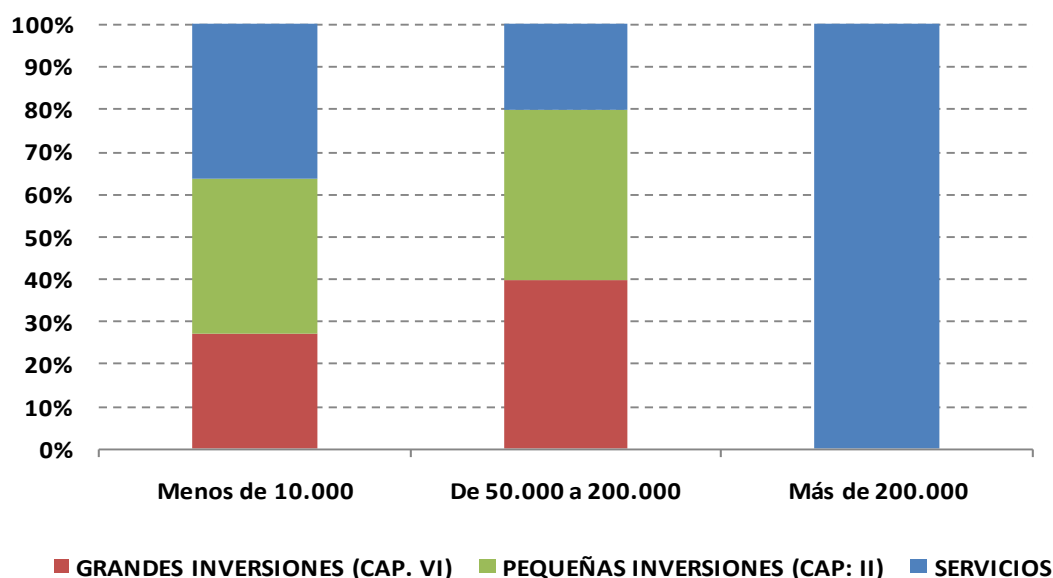
Fuente: Elaboración propia

Por estrato de tamaño, se observa **que los municipios de mayor tamaño, mantienen el carácter consultivo de las decisiones, al igual que en los orígenes de la experiencia, exclusivamente para las decisiones relacionadas con los servicios**, excluyendo totalmente a las inversiones de la consulta. Gráfico 104

Con respecto a la ideología, los municipios con una variedad o posibilidad de **consulta históricamente más uniforme son los gobernados por ideologías de izquierdas, frente a los municipios de derechas**, los cuales no permiten la consulta sobre las materias relacionadas con grandes inversiones. Tabla 17 y Gráficos 105, 106 y 107



**GRÁFICO 104: CARÁCTER CONSULTIVO DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS (AÑO 2010)**



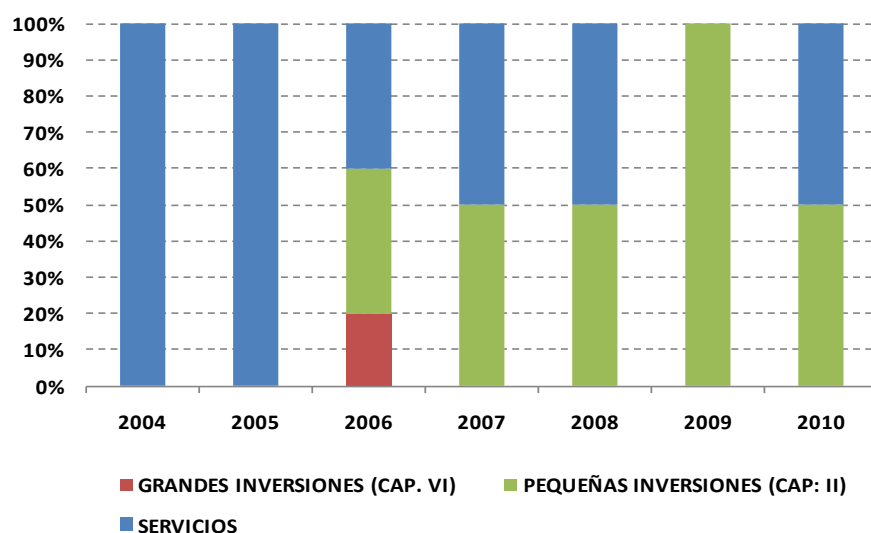
Fuente: Elaboración propia

**TABLA 17: CARÁCTER CONSULTIVO DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010)**

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DERECHAS	GRANDES INVERSIONES (CAP. VI)	0%	0%	20%	0%	0%	0%	0%
	PEQUEÑAS INVERSIONES (CAP. II)	0%	0%	40%	50%	50%	100%	50%
	SERVICIOS	100%	100%	40%	50%	50%	0%	50%
IZQUIERDAS	GRANDES INVERSIONES (CAP. VI)	-	-	-	33%	33%	33%	33%
	PEQUEÑAS INVERSIONES (CAP. II)	-	-	-	33%	33%	33%	33%
	SERVICIOS	-	-	-	33%	33%	33%	33%
NACIONALISTAS REGIONALISTAS	GRANDES INVERSIONES (CAP. VI)	-	-	-	50%	50%	50%	40%
	PEQUEÑAS INVERSIONES (CAP. II)	-	-	-	50%	50%	50%	40%
	SERVICIOS	-	-	-	0%	0%	0%	20%

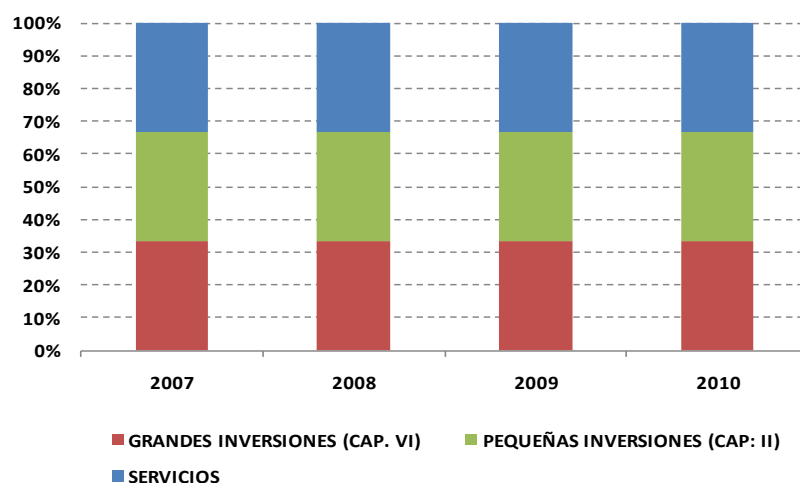
Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 105: CARÁCTER CONSULTIVO DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE DERECHAS (AÑO 2004-2010)**



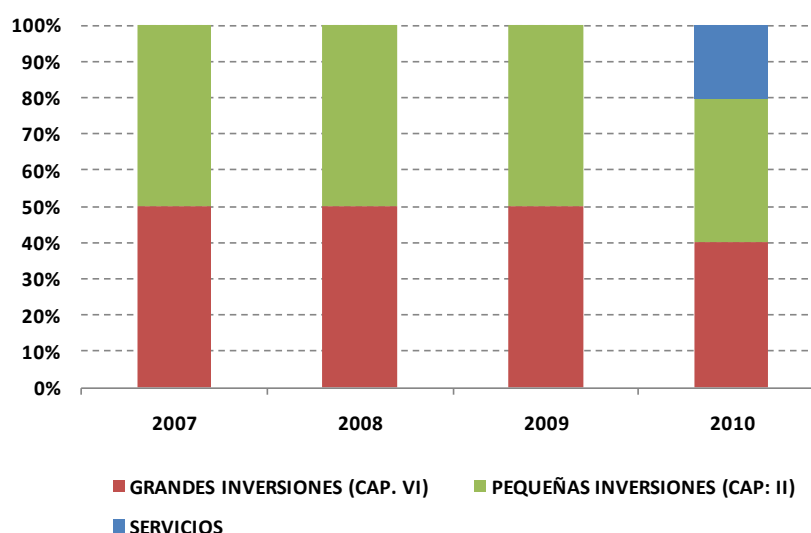
Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 106: CARÁCTER CONSULTIVO DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE IZQUIERDAS (AÑO 2007-2010)**



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 107: CARÁCTER CONSULTIVO DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE NACIONALISTAS/REGIONALISTAS (AÑO 2007-2010)**



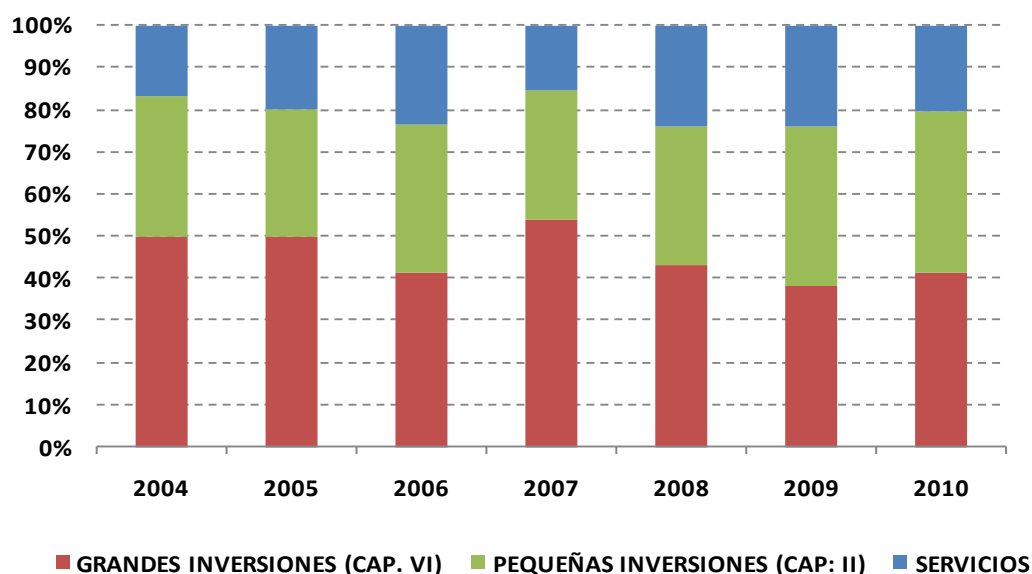
Fuente: Elaboración propia

Más importante que el carácter consultivo, para determinar el poder decisional de los ciudadanos es el carácter vinculante de sus decisiones. En éste aspecto, es importante señalar que según los datos disponibles en nuestro estudio, **el 80 % de los municipios manifiestan que les vinculan las decisiones de las asambleas relacionadas con las inversiones.** Éste es un dato que cómo se ilustra en el gráfico 108, se mantiene aproximadamente constante desde el origen de la experiencia y contrasta con el de la experiencia alemana, donde sólo el 2 % de las propuestas realizadas por los ciudadanos, tenían un carácter vinculante. Por el contrario, otros estudios españoles, resaltan por una parte, la importancia que la vinculación tiene en los presupuestos participativos, puesto que para la mayoría (81%) de las experiencias la deliberación/vinculación es el objetivo principal y por otra, mantienen resultados próximos a los obtenidos en nuestro análisis, ya que en

el 81 % de las experiencias, el objeto de deliberación es una parte de las inversiones en forma porcentaje de estas, de una cuantía fija o de la inversión en determinadas áreas.<sup>276</sup>

Cómo se muestra en el gráfico 109, la vinculación decisional se puede extrapolar a los diferentes estratos de tamaño, con la única diferencia de que **los municipios pequeños permiten en mayor medida que las decisiones relacionadas con las grandes inversiones sean vinculantes.**

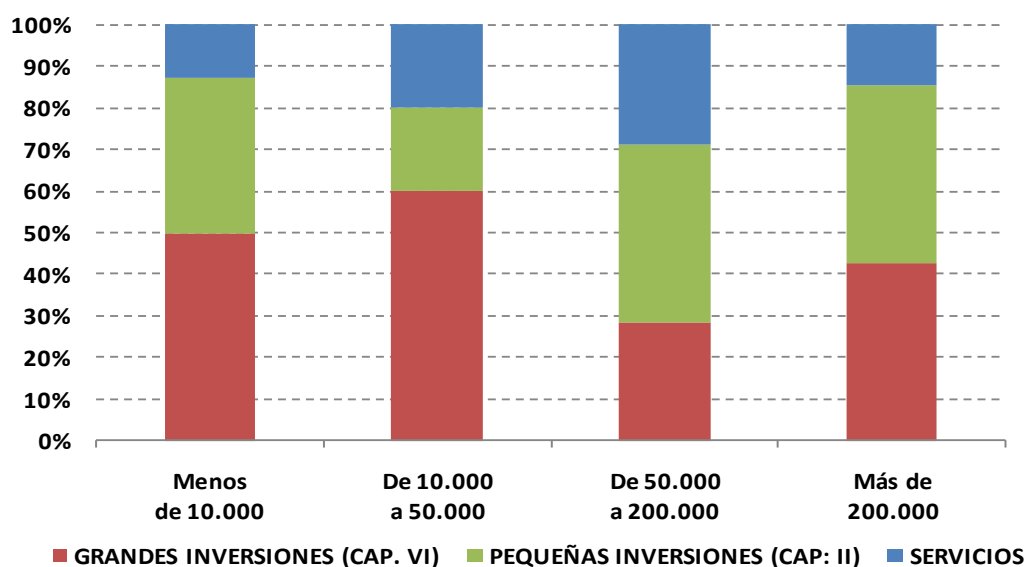
**GRÁFICO 108: CARÁCTER VINCULANTE DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES (AÑO 2004-2010)**



Fuente: Elaboración propia

<sup>276</sup> PINEDA, C. y PIRES, V., « Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología»...op. cit., págs. 62 y 65

**GRÁFICO 109: CARÁCTER VINCULANTE DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS (AÑO 2010)**



Fuente: Elaboración propia

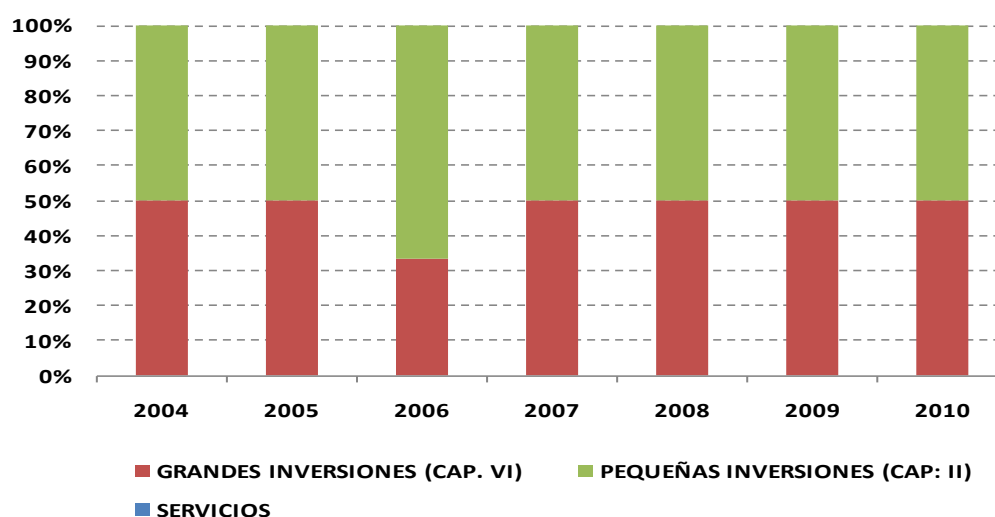
Por ideologías, son los **municipios de derechas** los que permiten en mayor medida que las decisiones sean vinculantes en las propuestas relacionadas con las grandes inversiones, pero por el contrario, históricamente **no se permiten decisiones vinculantes en materias de prestación de servicios**, frente a los municipios de izquierdas que tienen una mayor uniformidad y distribución entre las diferentes áreas objeto de decisiones vinculantes. Tabla 18 y Gráficos 110, 111 y 112.

**TABLA 18: CARÁCTER VINCULANTE DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010)**

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>DERECHAS</b>	GRANDES INVERSIONES (CAP. VI)	50%	50%	33%	50%	50%	50%	50%
	PEQUEÑAS INVERSIONES (CAP. II)	50%	50%	67%	50%	50%	50%	50%
	SERVICIOS	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>IZQUIERDAS</b>	GRANDES INVERSIONES (CAP. VI)	50%	43%	40%	40%	40%	36%	41%
	PEQUEÑAS INVERSIONES (CAP. II)	25%	29%	30%	27%	27%	36%	32%
	SERVICIOS	25%	29%	30%	33%	33%	27%	27%
<b>NACIONALISTAS REGIONALISTAS</b>	GRANDES INVERSIONES (CAP. VI)	-	100%	50%	50%	50%	40%	38%
	PEQUEÑAS INVERSIONES (CAP. II)	-	0%	25%	50%	50%	40%	50%
	SERVICIOS	-	0%	25%	0%	0%	20%	13%

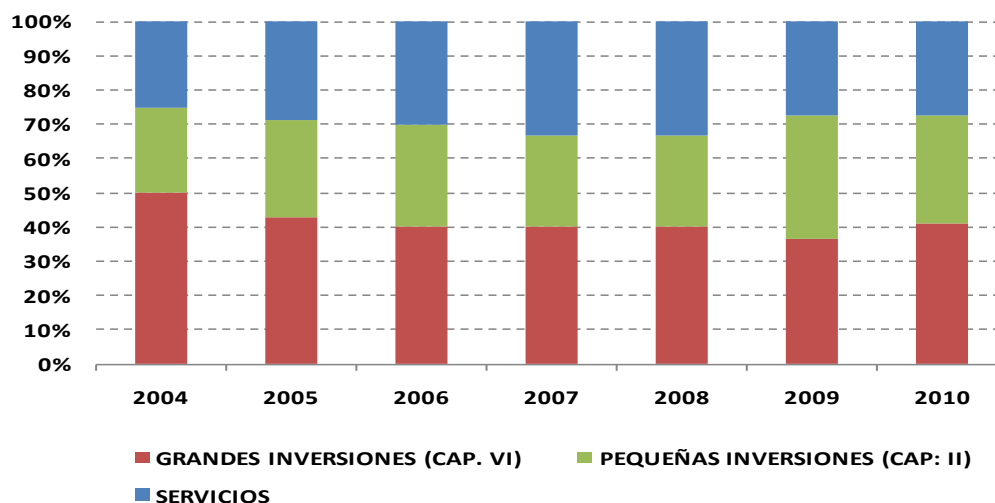
Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 110: CARÁCTER VINCULANTE DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE DERECHAS (AÑO 2004-2010)**



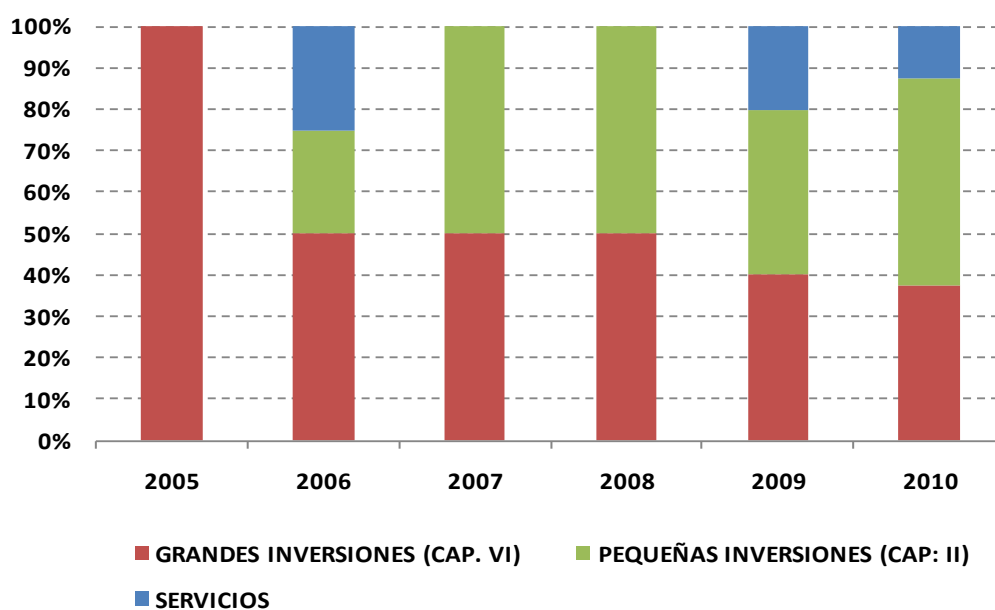
Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 111: CARÁCTER VINCULANTE DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE IZQUIERDAS (AÑO 2004-2010)**



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 112: CARÁCTER VINCULANTE DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS NACIONALISTAS/REGIONALISTAS (AÑO 2005-2010)**



Fuente: Elaboración propia

Un tema importante en nuestro trabajo, es determinar o responder a la cuestión de si los ciudadanos participan en los presupuestos participativos más de una forma individual o en base a la importancia de la ya comentada, Teoría del Capital Social, manifestada principalmente en las Asociaciones y Casas Regionales de los municipios, el sistema de participación es más de forma grupal. Para finalizar con el análisis del eje de los sistemas de participación, analizaremos los resultados relativos a las formas de participación (individual o grupal) en las asambleas de forma que estemos en condiciones de poder dar respuesta a la cuestión planteada.

La mitad de los municipios objeto de nuestro estudio y que han contestado al cuestionario, manifiestan que la forma de participación en las asambleas de los presupuestos participativos, es articulada tanto a través de la participación individual de los ciudadanos, cómo de forma grupal o colectiva, instrumentalizado mediante asociaciones o casas regionales. En los sistemas de participación del resto a la participación individual. Gráfico 113

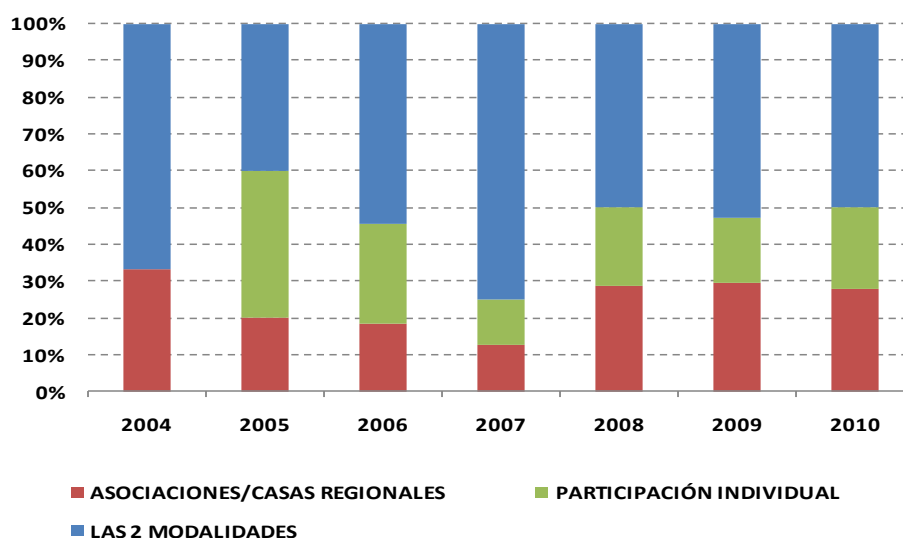
En relación con la forma de participar, a partir de los trabajos elaborados por otros investigadores, podemos establecer que aproximadamente el 25 % de las experiencias españolas, exigen para participar ser miembro o representante de una asociación del municipio.<sup>277</sup>

---

<sup>277</sup> PINEDA, C. y PIRES, V., « Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología»...OP. CIT., PÁGS. 69



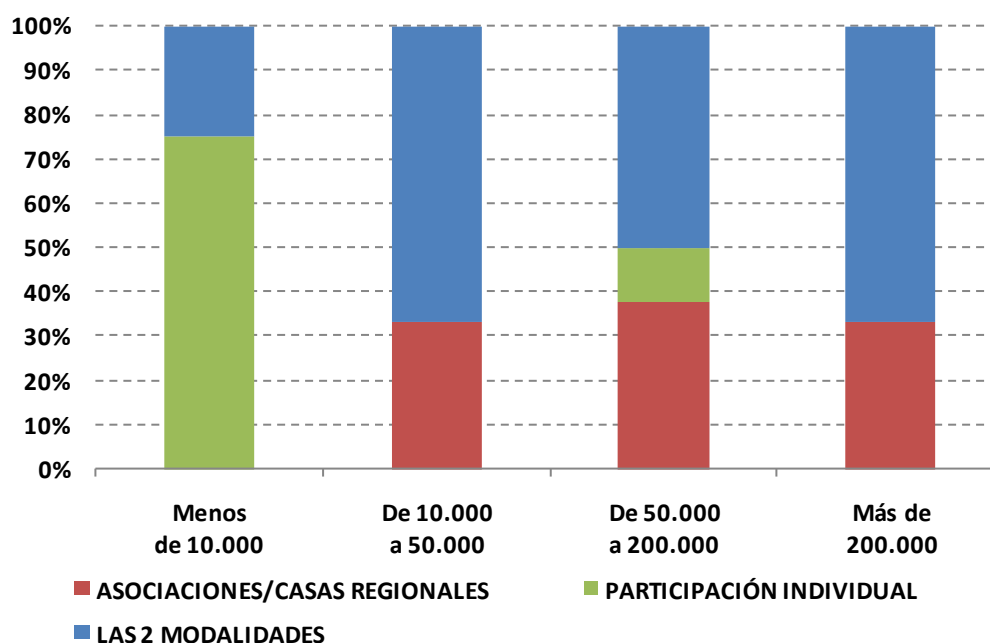
GRÁFICO 113: FORMA DE PARTICIPAR EN LAS ASAMBLEAS (AÑO 2004-2010)



Fuente: Elaboración propia

El tamaño del municipio crea diferencias muy importantes en el sistema de participación, así mientras que en **los municipios más pequeños predomina de forma exclusiva una participación individual** y en menor medida el asociacionismo, en los municipios de mayor número de habitantes no se observa esta exclusividad y si en aproximadamente un tercio de las experiencias, una exclusividad de participación de forma grupal. Gráfico 114

**GRÁFICO 114: FORMA DE PARTICIPAR EN LAS ASAMBLEA, SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS (AÑO 2010)**

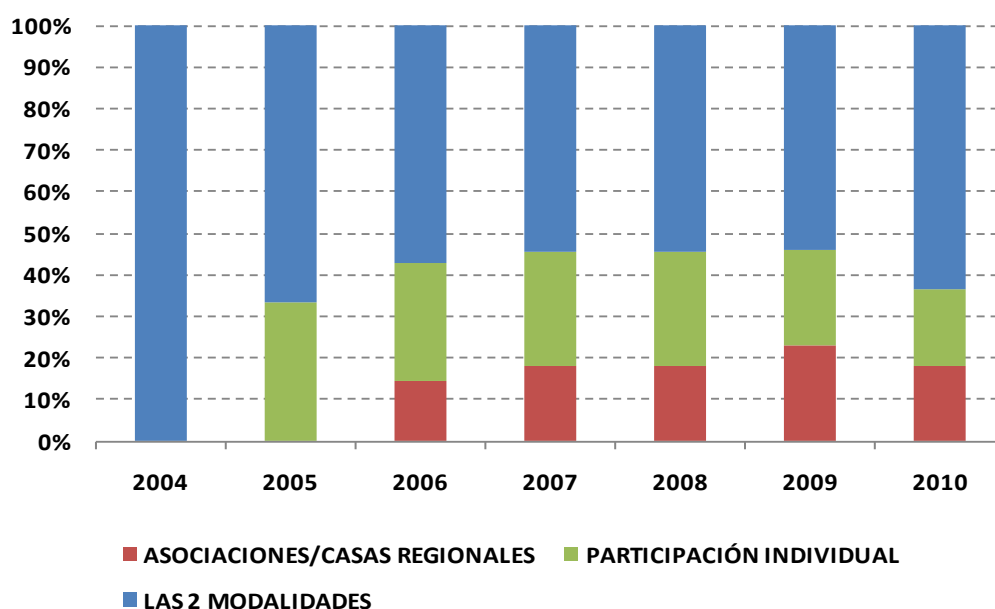


Fuente: Elaboración propia

Por ideologías del gobierno municipal, **los municipios que permiten sistemas de participación más abiertos, son los municipios de izquierdas**, puesto que sólo en menos del 20 % de los casos la participación se articula exclusivamente a través de Asociaciones o Casas Regionales. En el extremo opuesto, se encuentran los municipios gobernados por ideologías de derechas, en esta tipología de municipios, aproximadamente en el 70 % de las experiencias la participación se realiza a través de las Asociaciones o Casas Regionales. Como ya hemos comentado esto puede tener un efecto/problema clientelar, puesto que el ciclo participativo se puede invertir (Ejecución deseada, propuesta y aprobación) ya que las propuestas y la aprobación de las mismas, pueden ser dirigidas por determinados intereses.

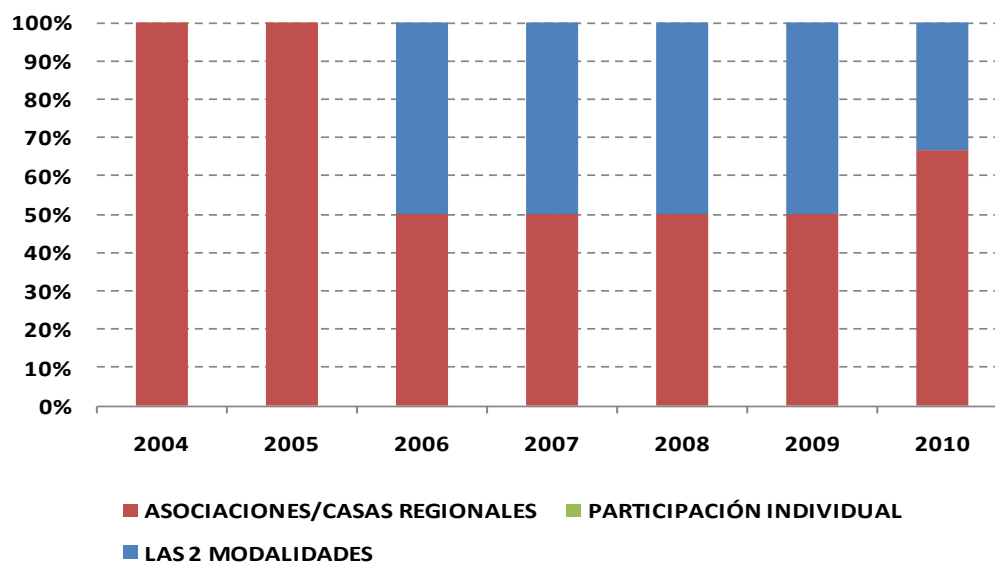
Con respecto a los municipios de ideología nacionalista/regionalista, a diferencia de las otras tipologías, no hay una tendencia claramente marcada, aunque sí es cierto que podemos decir que se encuentran en un estado intermedio, manteniendo procesos más cerrados que los de ideologías de izquierdas. Gráficos 115, 116 y 117

**GRÁFICO 115: FORMA DE PARTICIPAR EN LAS ASAMBLEA EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE IZQUIERDAS (AÑO 2004-2010)**



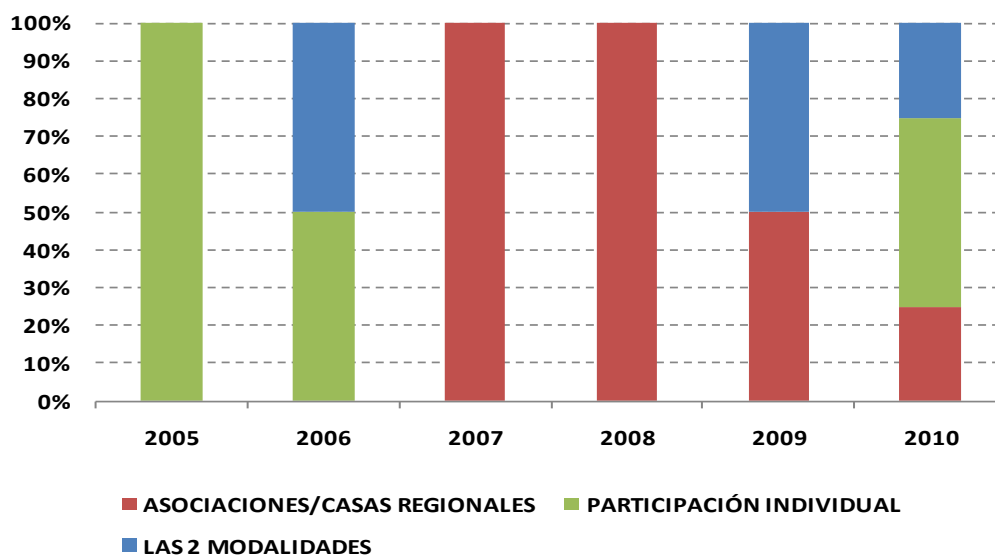
Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 116: FORMA DE PARTICIPAR EN LAS ASAMBLEA EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE DERECHAS (AÑO 2004-2010)**



Fuente: Elaboración propia

**GRÁFICO 117: FORMA DE PARTICIPAR EN LAS ASAMBLEA EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS NACIONALISTAS/REGIONALISTAS (AÑO 2005-2010)**



Fuente: Elaboración propia

## 5.5.-EJE DE VALORACIÓN

El último eje en el que hemos articulado nuestro trabajo, es el eje de valoración. A lo largo del presente capítulo, ya hemos podido ir extrayendo algunas conclusiones relacionadas con una de las principales cuestiones que nos planteamos responder, nos referimos a la intención o no por parte de los gobernantes políticos para que los ciudadanos participen de los asuntos públicos, y más concretamente mediante el instrumento de los presupuestos participativos.

En el análisis de los ejes anteriores hemos podido constatar que existe una falta de intención política para implantar y desarrollar los presupuestos participativos. En el presente eje analizaremos la intención desde un punto de vista valorativo, es decir, cómo los encuestados que han respondido a nuestro cuestionario, perciben las ventajas e inconvenientes de los presupuestos participativos.

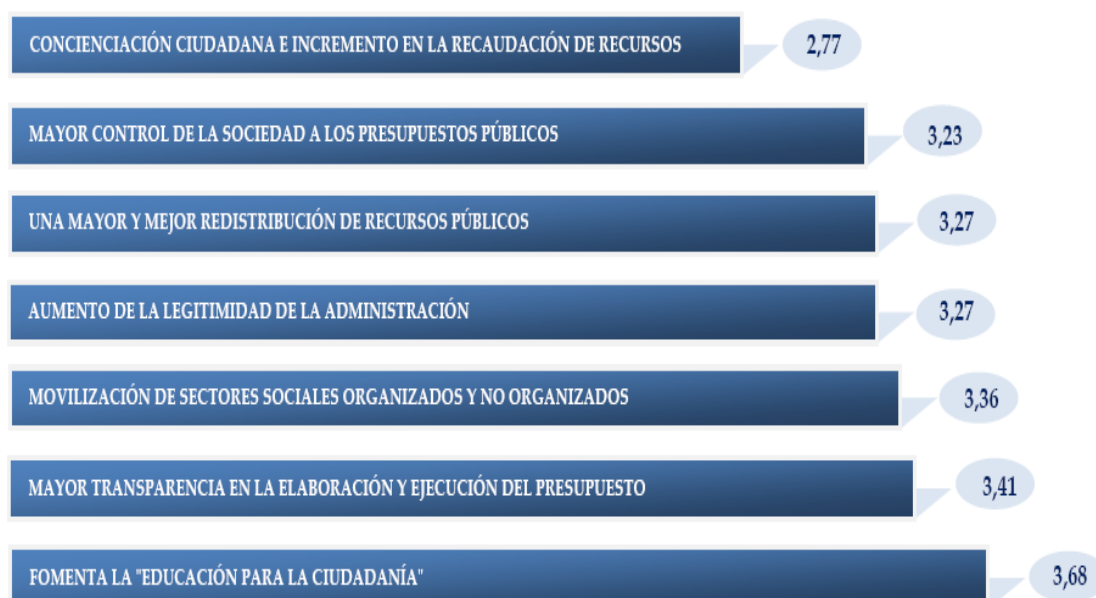
Para los gobernantes los presupuestos participativos tienen como principal ventaja un **motivo educacional de la ciudadanía** en materias participativas.

Así mismo, consideran que sirven como un **instrumento de transparencia** en la elaboración y ejecución del presupuesto municipal, aunque paradójicamente valoren con una puntuación menor la posible ventaja de control ciudadano a los presupuestos. Si comparamos estas ventajas con los resultados de otros estudios académicos, se observa cierta similitud, puesto que mientras que el 42 % de las experiencias consideran que la transparencia es el objetivo principal de los presupuestos

participativos, sólo el 11,5 % de las mismas, reconoce como objetivo primordial a la fiscalización o control.<sup>278</sup>

La siguiente ventaja del Top-3, es que los presupuestos participativos sirven como un instrumento de **movilización social**, tanto de forma individual como organizada. La ventaja menos valorada por los gobernantes es que los presupuestos participativos sirvan para concienciar a los ciudadanos y como en algunas experiencias internacionales disminuya el fraude fiscal, recaudándose mayor cantidad de recursos. Gráfico 118

**GRÁFICO 118: VALORACIÓN DE LAS VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (ESCALA DE 1 A 4)**



Fuente: Elaboración propia

<sup>278</sup> PINEDA, C. y PIRES, V., « Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología»...OP. CIT., PÁGS. 61

La importancia de la educación de la ciudadanía, se enfatiza más aún si cabe, cuando los encuestados aportan desde su punto de vista otras ventajas y que a continuación se enumeran:

- La gente entiende la necesidad de participar en el sistema de cogestión pública y debate de inversiones.
- Toma de conciencia ciudadana de las dificultades de atender servicios que piden y de priorizar, sobre todo, ante época de crisis.
- La ciudadanía aprende a valorar lo municipal, nada es “gratis”.
- Importantísima la parte pedagógica de implicarles en la elaboración del presupuesto y las ordenanzas fiscales, así como de la ejecución presupuestaria.
- Importante motivación para los ciudadanos comprometidos.
- Educación en la participación.
- Conocimiento del funcionamiento interno municipal.
- La dotación de los centros ciudadanos la deciden los propios usuarios.
- Mayor proximidad de los responsables políticos a los problemas reales.
- Experiencia muy enriquecedora para el municipio, Ayuntamiento.

El análisis de los inconvenientes, nos aporta una información mucho más sustanciosa para la resolución de la cuestión planteada. Así, los gobernantes consideran como principal inconveniente que **los ciudadanos desconocen el presupuesto municipal en su conjunto**. Además, dan por hecho que la **no ejecución de propuestas aprobadas**, se convierte en un

motivo desmotivador para la ciudadanía, lo que hace que dejen de participar, y ya de por sí lo gobernantes reconocen que el **nivel de participación es bajo**. Por el contrario, y como consecuencia de la Ley de Contratación Pública, los gobernantes no consideran que mediante los presupuestos participativos puedan perder el control y la ejecución de los contratos.

Gráfico 119

Además de los inconvenientes recogidos en los cuestionarios, los encuestados identifican otros, relacionados con los plazos, la coordinación de los mismos o la formación de los agentes y los cuales se enuncian a continuación:

- Los tiempos de la Administración condicionan los procesos.
- Falta de formación entre los agentes que conforman la sociedad civil
- No se ha transformado internamente la Administración para trabajar con participación hoy por hoy no está unida la dimensión estratégica con el día a día.
- No están articulados los procesos de participación. En su caso, cuando desde algún área municipal no se confía en esta metodología, o no se cree en sus posibilidades.
- Los inicios cuestan, hasta que quienes participan conocen el presupuesto y su elaboración.
- Los presupuestos participativos tienen carácter político, en modo alguno técnico; si bien cuentan, para su elaboración, con el soporte técnico que brinda la estructura administrativa del ayuntamiento, especialmente en cuanto al examen de viabilidad de las actuaciones.



- No se implican personas o colectivos que si podían aportar muchas cosas.
- Falta visualización del proceso y compromiso social.
- Ejecución de los proyectos en plazo prudente de cara a no defraudar.
- Si no ejecutan los deseos muchos se desmoralizan. Algunas personas participan con intereses particulares.
- El hecho de que los presupuestos participativos puedan comprometer presupuestos futuros, en sí mismo, no tiene por qué ser un inconveniente. Depende de la razón que lo motive; por ejemplo tratándose de una inversión plurianual, es una garantía jurídica y financiera de su ejecución.

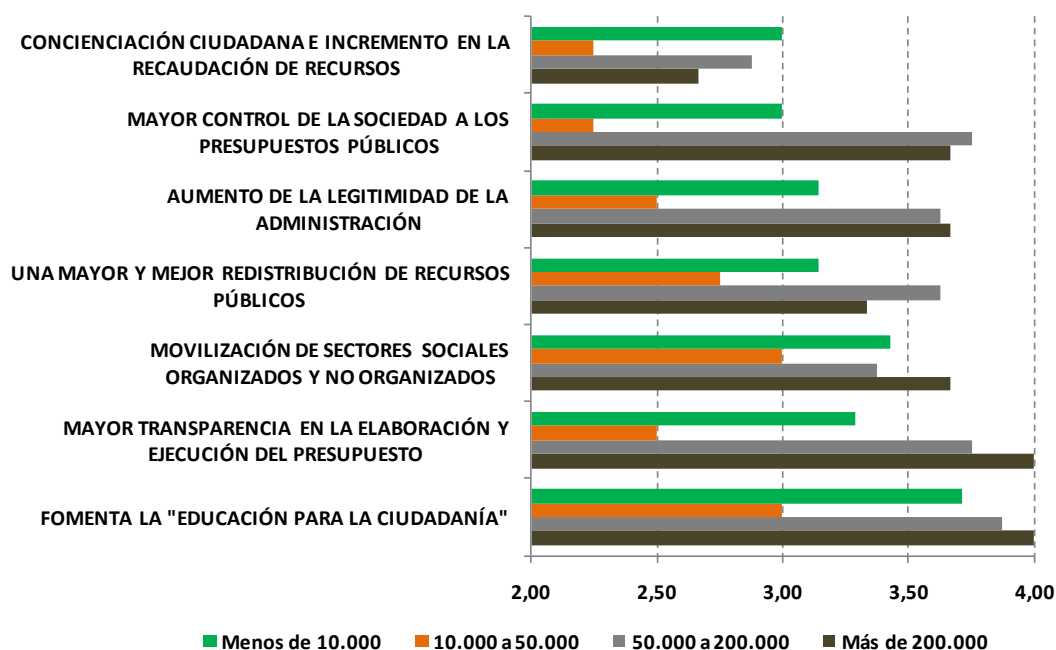
**GRÁFICO 119: VALORACIÓN DE LOS INCONVENIENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (ESCALA DE 1 A 4)**



Fuente: Elaboración propia

El tamaño de los municipios, no aporta diferencias significativas con respecto a la valoración de las ventajas de forma agregada. Podemos destacar que en **los municipios de menor tamaño** en comparación con el resto de estratos, es donde mayor puntuación otorgan a la ventaja que antes comentábamos que era la menos valorada, es decir, que los presupuestos participativos **sirvan para concienciar a los ciudadanos**, recaudándose una mayor cantidad de recursos, esto es debido a que en esta tipología de municipios, por sus características e infraestructuras, se visualizan mucho más los proyectos ejecutados. Grafico 120

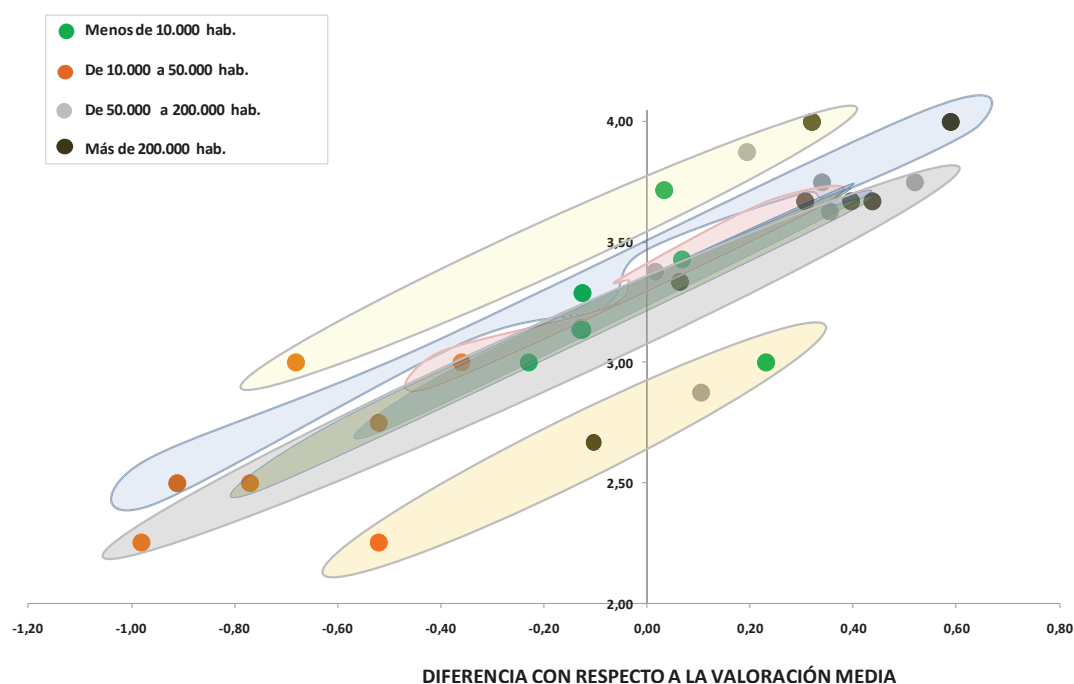
**GRÁFICO 120: VALORACIÓN DE LAS VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO (ESCALA DE 1 A 4)**



Fuente: Elaboración propia

Aunque ya hemos visto que no existen grandes diferencias en cuanto al orden de valoración de las ventajas, no podemos decir lo mismo, de las puntuaciones otorgadas. En éste sentido aunque existe cierta correlación lineal en todas las ventajas, tenemos que destacar que los municipios del estrato de 10.000 a 50.000 habitantes, son los que otorgan menores valoraciones, frente a los municipios de mayor tamaño que en términos generales valoran con mayores puntuaciones. Gráficos 121 y 122

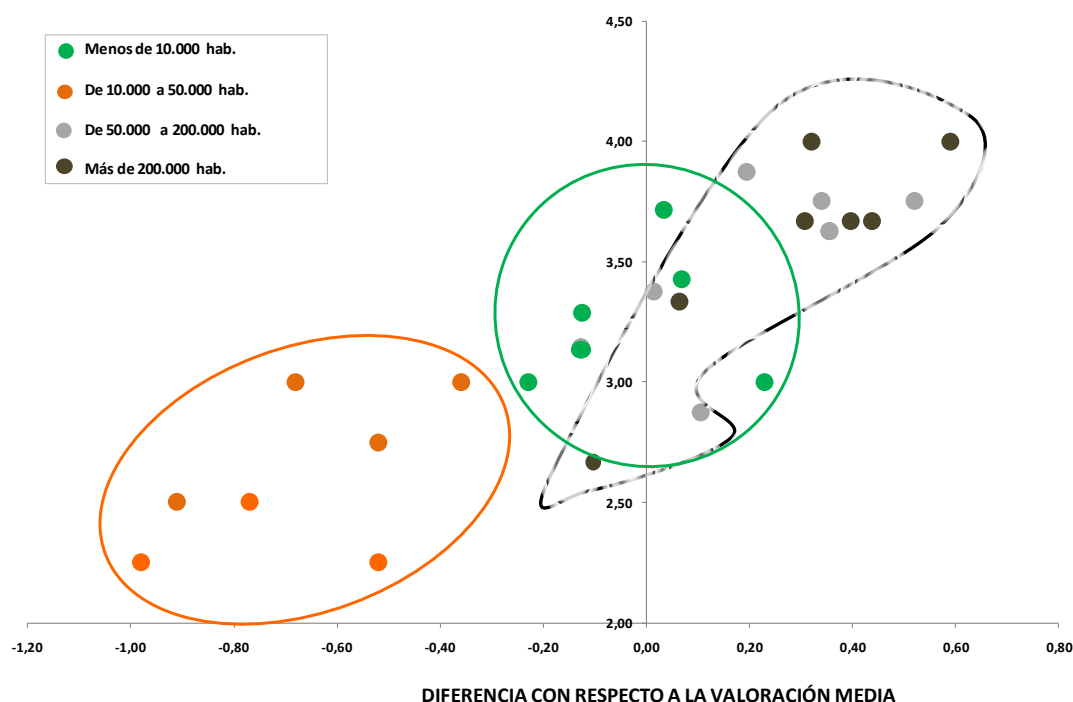
**GRÁFICO 121: VALORACIONES AGRUPADAS POR VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO (ESCALA DE 1 A 4)**



**NOTA:** En el eje de ordenadas (y) se representa la valoración de la ventaja y en el eje de las abscisas (x) la diferencia con respecto a la valoración media sin distinguir por estrato de tamaño.

**Fuente:** Elaboración propia

**GRÁFICO 122: AGRUPACIÓN DE LA VALORACIÓN DE LAS VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN ESTRATOS DE TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS (ESCALA DE 1 A 4)**



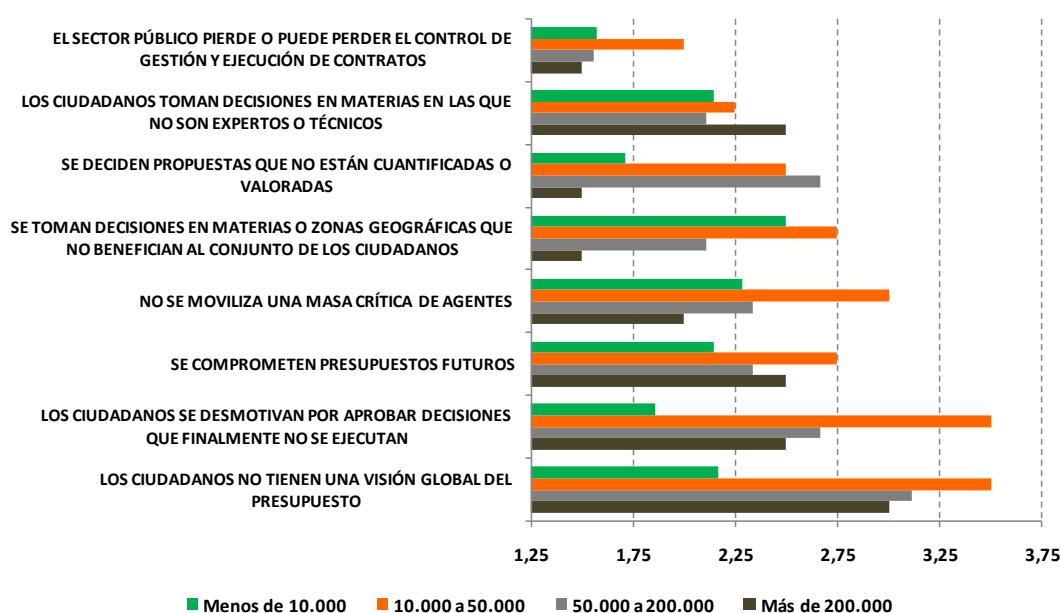
**NOTA:** En el eje de ordenadas (y) se representa la valoración de la ventaja y en el eje de las abscisas (x) la diferencia con respecto a la valoración media sin distinguir por estrato de tamaño.

**Fuente:** Elaboración propia

Con respecto a los inconvenientes, al igual que en las ventajas, no existe una clara diferencia por tamaño de los municipios, a la hora de determinar cuáles son los principales inconvenientes del instrumento participativo. Lo diferencia más reseñable es que los **municipios de menor tamaño**, valoran con una mayor puntuación el inconveniente de que *se tomen decisiones en materias o zonas geográficas que no benefician al conjunto de los ciudadanos*, cuando paradójicamente, al ser municipios de

una menor tamaño, cualquier decisión debería de beneficiar a un mayor número de ciudadanos. Gráfico 123

**GRÁFICO 123: VALORACIÓN DE LOS INCONVENIENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO (ESCALA DE 1 A 4)**

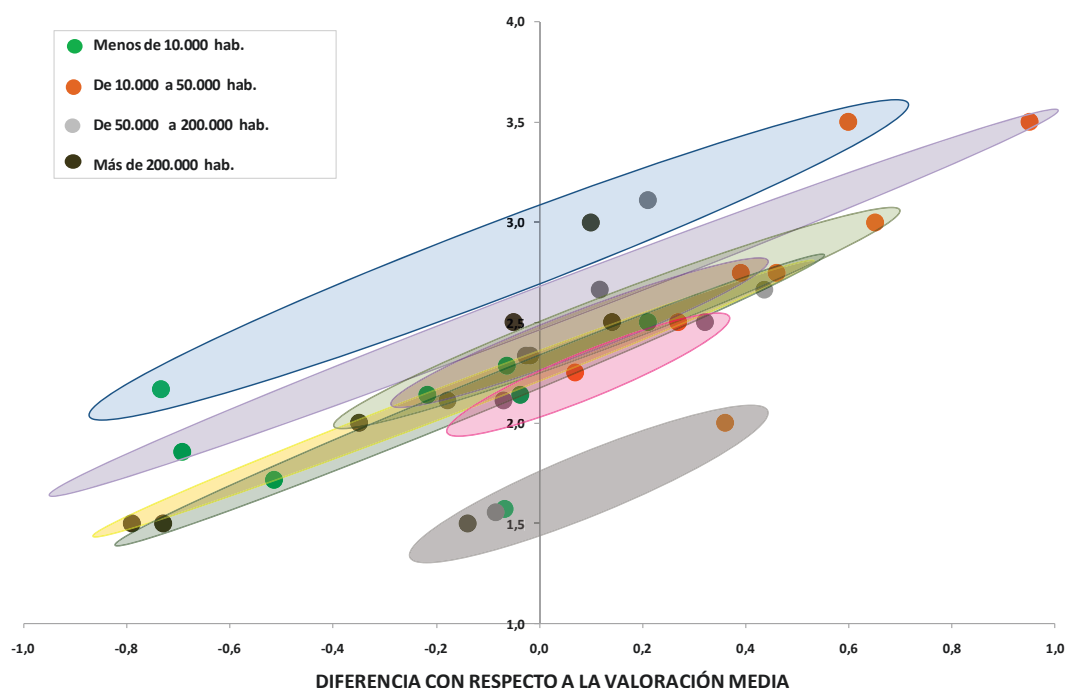


Fuente: Elaboración propia

En la valoración de los inconvenientes, encontramos que a la inversa de lo que ocurría en el nivel de valoración de las ventajas, los municipios del estrato de 10.000 a 50.000 habitantes, son los que otorgan mayores puntuaciones a los inconvenientes, situándose en todos los casos por encima de los valores medios para cada uno de los inconvenientes, aunque nuevamente se observa una correlación de los estratos en cada uno de los diferentes inconvenientes. **Podemos concluir que los municipios de estos estratos son los que mayores inconvenientes determinan para los**

presupuestos participativos y a la vez los que también menos ventajas ven en estos. Gráficos 124 y 125

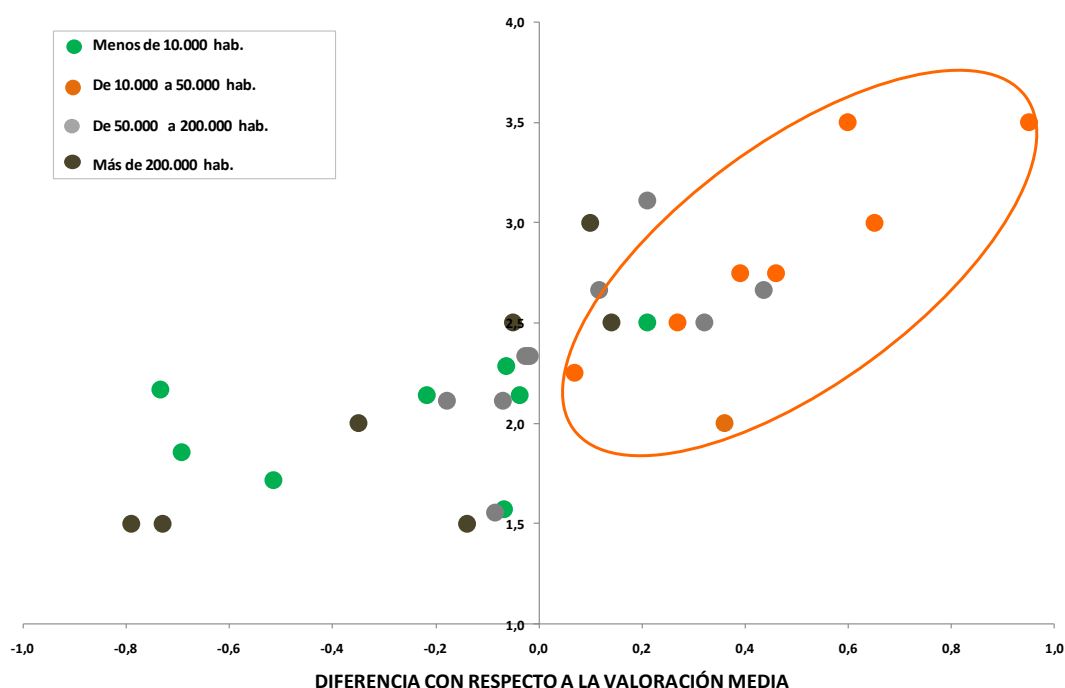
**GRÁFICO 124: VALORACIONES AGRUPADAS POR INCONVENIENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN ESTRATOS DE TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS (ESCALA DE 1 A 4)**



**NOTA:** En el eje de ordenadas (y) se representa la valoración del inconveniente y en el eje de las abscisas (x) la diferencia con respecto a la valoración media sin distinguir por estrato de tamaño.

**Fuente:** Elaboración propia

**GRÁFICO 125: AGRUPACIÓN DE LA VALORACIÓN DE LOS INCONVENIENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN ESTRATOS DE TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS DE 10.000 A 50.000 HABITANTES (ESCALA DE 1 A 4)**



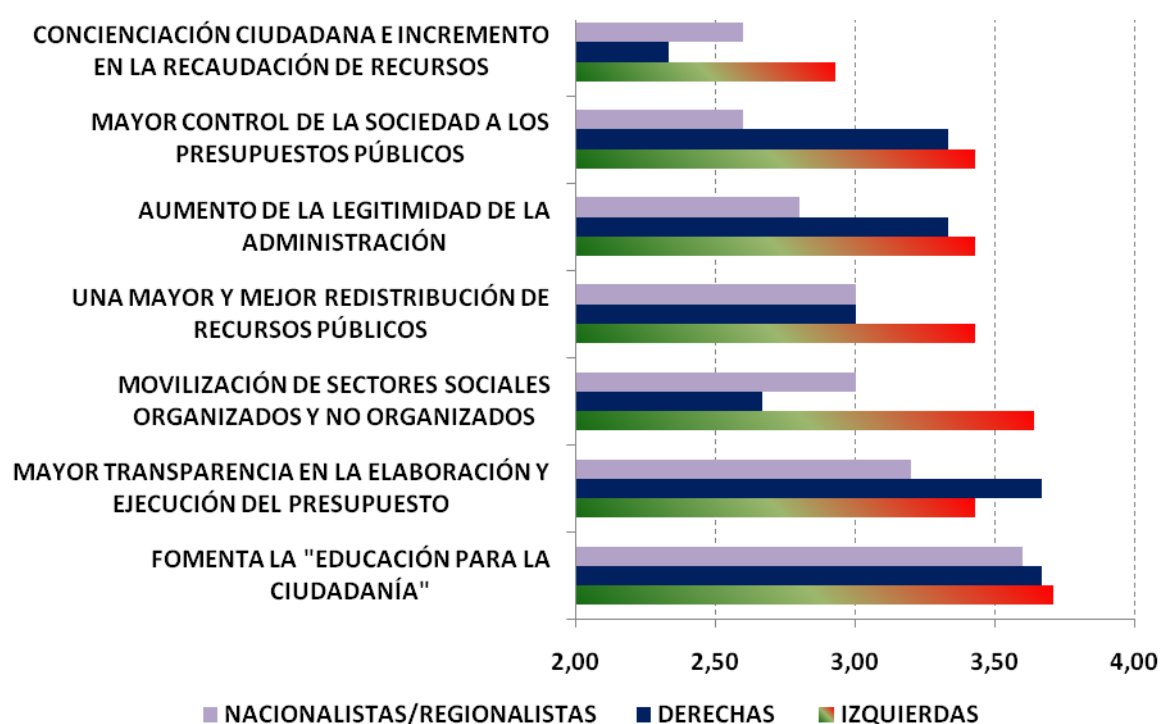
**NOTA:** En el eje de ordenadas (y) se representa la valoración del inconveniente y en el eje de las abscisas (x) la diferencia con respecto a la valoración media sin distinguir por estrato de tamaño.

**Fuente:** Elaboración propia

La ideología del gobierno municipal introduce diferencias en las valoraciones de las ventajas e inconvenientes de los presupuestos participativos. Así, mientras que existe una **unanimidad** independientemente de la ideología política del gobierno, a la hora de determinar que **la principal ventaja que los presupuestos participativos es que fomentan la educación de la ciudadanía**, esta unidad se rompe cuando los **municipios de izquierdas consideran que la siguiente ventaja es una**

**movilización de los sectores sociales**, frente al resto de ideologías que consideran que esta segunda ventaja es la mayor transparencia en la elaboración y ejecución de los presupuestos. En la ventaja de menor importancia, nuevamente vuelven a coincidir todos los encuestados, independientemente de la ideología de estos, así consideran que la concienciación ciudadana que permita una mayor recaudación de recursos, es la ventaja menos valorada. Gráfico 126

**GRÁFICO 126: VALORACIÓN DE LAS VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (ESCALA DE 1 A 4)**



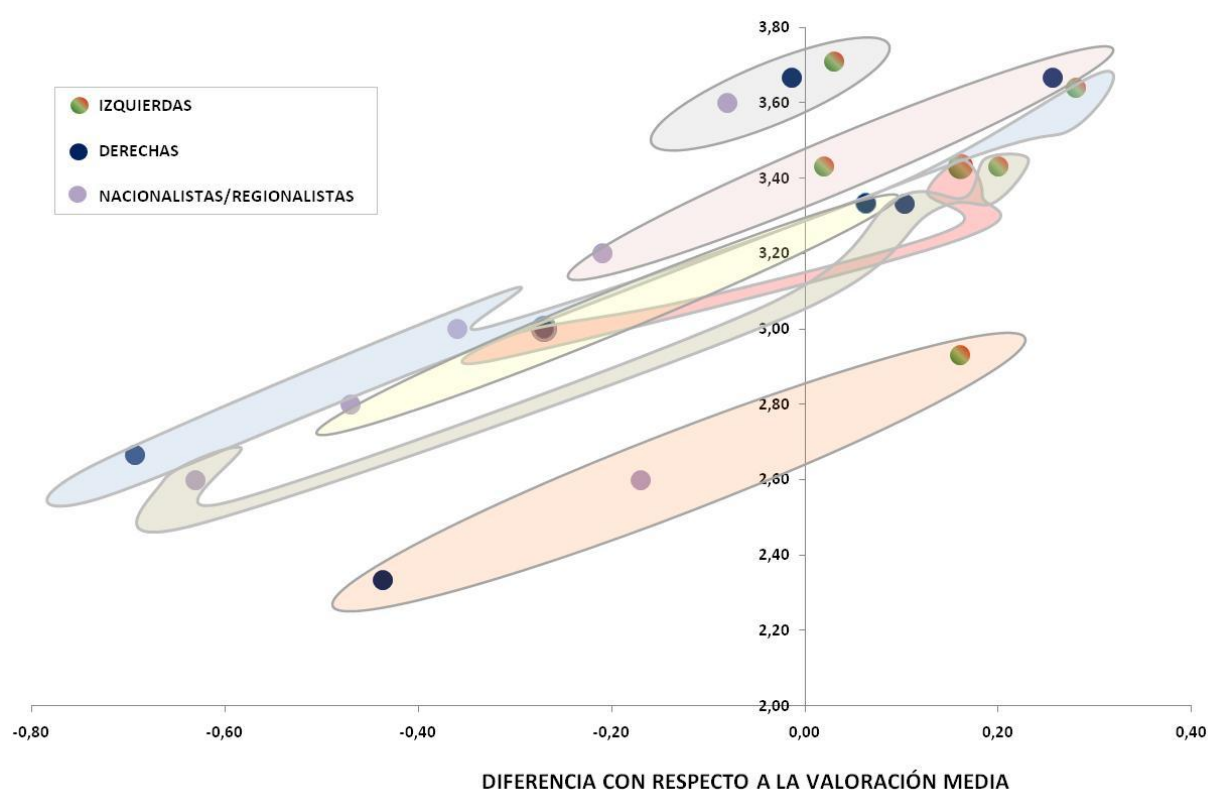
Fuente: Elaboración propia

Los municipios que **mayores ventajas consideran que aportan los presupuestos participativos** son los gobernados por ideologías de



**izquierdas**, valorando estas por encima de las puntuaciones medias. Por el contrario, los municipios nacionalistas/regionalistas son los que menor puntuación media asignan a las ventajas de los presupuestos participativos. Gráficos 127 y 128

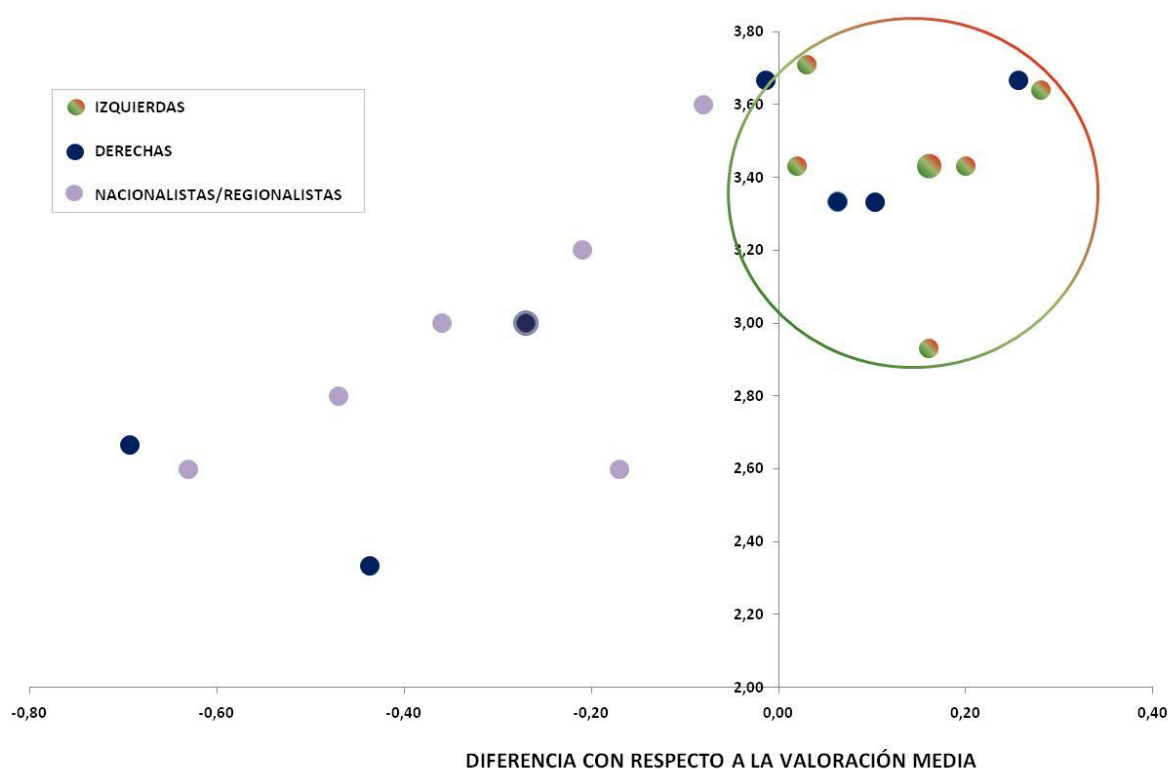
**GRÁFICO 127: VALORACIONES AGRUPADAS POR VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (ESCALA DE 1 A 4)**



**NOTA:** En el eje de ordenadas (y) se representa la valoración de la ventaja y en el eje de las abscisas (x) la diferencia con respecto a la valoración media sin distinguir por ideología.

**Fuente:** Elaboración propia

**GRÁFICO 128: AGRUPACIÓN POR IDEOLOGÍA DE IZQUIERDAS DE LA VALORACIÓN DE LAS VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (ESCALA DE 1 A 4)**



**NOTA:** En el eje de ordenadas (y) se representa la valoración de la ventaja y en el eje de las abscisas (x) la diferencia con respecto a la valoración media sin distinguir por ideología.

**Fuente:** Elaboración propia

Al contrario de las ventajas, en los **inconvenientes** de los presupuestos participativos, **no existe una unanimidad** en función de la ideología gobernante. Por una parte, como se observa en el gráfico 129, los municipios de izquierdas y derechas consideran que el principal inconveniente es que los ciudadanos no tienen una visión global del presupuesto y por otra, los municipios nacionalistas/regionalistas que consideran más importante, tanto el hecho de que se tomen decisiones en materias o zonas geográficas que no benefician al conjunto de los ciudadanos, cómo, que los ciudadanos deciden sobre temas o materias en las que no son expertos o técnicos.

**GRÁFICO 129: VALORACIÓN DE LOS INCONVENIENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (ESCALA DE 1 A 4)**

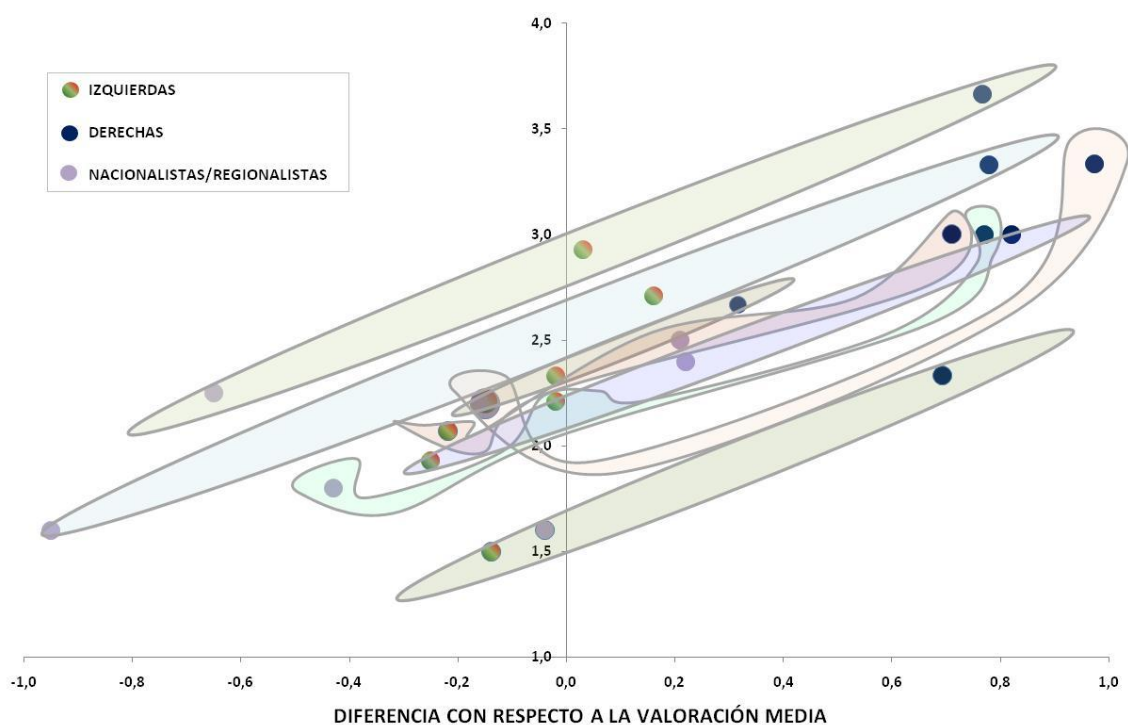


Fuente: Elaboración propia

Al igual que ocurre con las ventajas, donde la tipología de municipios de izquierdas valoran en mayor medida estas, en el caso de los inconvenientes, también hay claramente definida una tipología que considera en términos globales unos mayores valores. Son los **municipios gobernados por ideologías de derechas los que consideran los inconvenientes en mayor medida que el resto de ideologías**. Esto nos permite realizar la afirmación de que los municipios de izquierdas ven mayores ventajas en los presupuestos participativos, mientras que los gobernados por la derecha tienen una mayor percepción de los

inconvenientes que puedan producir este instrumento participativo.  
Gráficos 130 y 131

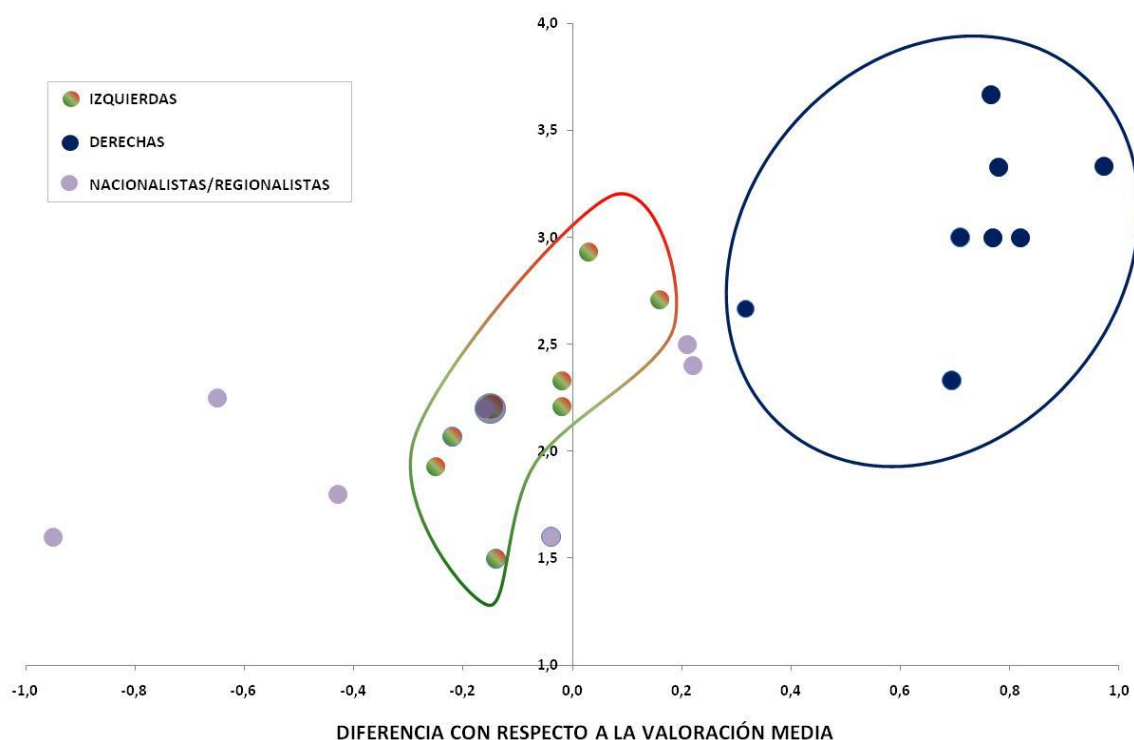
**GRÁFICO 130: VALORACIONES AGRUPADAS POR INCONVENIENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (ESCALA DE 1 A 4)**



**NOTA:** En el eje de ordenadas (y) se representa la valoración del inconveniente y en el eje de las abscisas (x) la diferencia con respecto a la valoración media sin distinguir por ideología.

**Fuente:** Elaboración propia

**GRÁFICO 131: AGRUPACIÓN POR IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA VALORACIÓN DE LOS INCONVENIENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (ESCALA DE 1 A 4)**



**NOTA:** En el eje de ordenadas (y) se representa la valoración del inconveniente y en el eje de las abscisas (x) la diferencia con respecto a la valoración media sin distinguir por ideología.

**Fuente:** Elaboración propia

Por lo analizado en el presente eje, podemos concluir o contrastar dos de las hipótesis planteadas, además de que como en los ejes anteriores en el eje valorativo el tamaño del municipio tiene efecto sobre los presupuestos participativos. Con respecto a las hipótesis planteadas, en primer lugar, comentar que sobre todo a través del análisis de las valoraciones otorgadas a los inconvenientes de los presupuestos participativos, los gobernantes consideran que los ciudadanos desconocen el presupuesto municipal en su

conjunto, lo que se interpreta como que carecen de los conocimientos necesarios en la materia. Entre los inconvenientes, uno que creemos debería preocupar a los gobernantes, si estos tuvieran una verdadera intención potenciadora de los presupuestos participativos, se encuentra la baja participación de los ciudadanos, limitación que es reconocida por estos, pero no considerada como la principal. Si a este razonamiento, unimos todas las conclusiones relacionadas con la hipótesis planteada y que hemos realizado a lo largo del presente capítulo, podemos concluir que ciertamente **no existe una intención política con respecto a los presupuestos participativos.**

La otra hipótesis planteada y que estamos también en condiciones de contrastar, es la de la influencia o no de la ideología gobernante en los presupuestos participativos. A lo largo de los análisis anteriores, ya hemos podido identificar cómo la ideología tenía en términos generales un efecto sobre los presupuestos participativos, desde un punto de vista de la implantación, la importancia económica o los sistemas de participación o procedimentales. En éste último eje, aunque es de tipo subjetivo, nuevamente se observa que a lo hora de valorar las ventajas e inconvenientes de los presupuestos participativos, nuevamente surgen diferencias, puesto que los partidos de izquierdas valoran mucho más las ventajas, mientras que los de derechas hacen lo mismo con los inconvenientes, lo que nos lleva a razonar que estos últimos son más reticentes con respecto a la figura de los presupuestos participativos. Por lo tanto, en el conjunto del capítulo podemos contrastar que **la ideología de los gobernantes si influye en los presupuestos participativos.**

## **CAPITULO 6: CONCLUSIONES**

Actualmente la Democracia Representativa vive una crisis a nivel internacional, crisis a la que se ha llegado como consecuencia de una ausencia de liderazgo motivador por parte de los representantes políticos, falta de motivación que no hace sino agravar el hecho de que los ciudadanos no participen en los asuntos públicos y no adquieran un poder decisonal.

A esta ausencia de participación ciudadana, se une la desafección política de los ciudadanos, la cual responde claramente a un problema de agencia, entre los representantes políticos y los ciudadanos, donde existe un conflicto de intereses individuales, que se incrementa por que la opinión de los ciudadanos no es tomada en consideración, es decir, una falta de receptibilidad política y al mismo tiempo por que los ciudadanos no pueden controlar las actuaciones corruptas de sus representantes políticos, “accountability”.

Por otra parte, los ciudadanos no participan por motivos individuales de carácter egoísta, racionales y maximizadores, los cuales se encuadran conceptualmente dentro de la Teoría de la Elección Racional. La justificación que esta teoría aporta a que los ciudadanos no participen, es que no lo harán salvo que por ello obtengan un beneficio. Por lo tanto, los individuos no participan en un nivel micro por no tener beneficios, lo que hace que en un nivel agregado de colectividad no podamos hablar de participación ciudadana.

En España, la crisis de la Democracia Representativa, tiene especial importancia y así se demuestra de las opiniones ciudadanas, obtenidas a partir de las diversas fuentes de estudios y cuestionarios oficiales. Los españoles, identifican como responsables de la actual crisis a los políticos y



los partidos políticos, sobrevolando sobre estos términos un sentimiento generalizado de desconfianza, asociada al término corrupción, así como, una falta de receptibilidad de los políticos, todo esto hace que se sientan insatisfechos con el funcionamiento de la democracia. En este contexto se origina la movilización ciudadana del 15 de mayo de 2011, conocido como movimiento 15M, y en el que los ciudadanos tomaron y acamparon en las principales plazas de varias ciudades españolas, demandando más participación y un papel más protagonista en las decisiones políticas.

Precisamente la Democracia Participativa, mediante una necesaria reinvención de las fórmulas de gestión, propugna un papel más protagonista de los ciudadanos en la toma de decisiones, mediante una participación directa de estos, con el objetivo de superar la crisis de la Democracia Representativa.

En el ámbito nacional, desde el año 2003, la legislación nacional siguiendo las líneas marcadas por las Recomendaciones europeas del año 2001, ya recoge la participación ciudadana. Asociada con la participación ciudadana, se encuentra el concepto de la colectividad, que se basa en el enfoque del individualismo metodológico. A través de este enfoque, y de una cooperación “interesada” de los ciudadanos, se pueden solucionar problemas de carácter colectivo, esto se conoce con el término del capital social. Aunque esta cooperación “interesada” también podemos encontrarla en el tercer sector y el asociacionismo.

Ante la crisis de la Democracia Representativa, la reinvención, por lo tanto, se relaciona con términos como democracia participativa y

colectividad, o lo que es lo mismo, la democracia directa de los ciudadanos, articulada de forma colectiva, mediante instrumentos participativos. Ejemplo claro de estos instrumentos, son los presupuestos participativos, los cuales tienen su origen en 1989 en Brasil, concretamente en la ciudad de Porto Alegre y cuya experiencia española comienza en el año 2001, siendo el principal tema de estudio de nuestro trabajo, mediante el planteamiento, desarrollo y contrastación de las hipótesis de trabajo expuestas en el primer capítulo.

Los presupuestos participativos, son una expresión principalmente del ámbito local, donde como consecuencia de sus características de proximidad y cercanía con los ciudadanos, existe un mayor número de conflictos que resolver, lo que unido al hecho de que exista una importante base colectiva, plasmada en el asociacionismo, en ciertas ocasiones de carácter clientelar, facilita que este instrumento sea fácil y exitoso a la hora de su implantación en los municipios, aunque esto no excluye como hemos visto en nuestro trabajo que se puedan encontrar experiencias en otros ámbitos, cómo la educación o la sanidad.

La ventaja más importante que otorgan los presupuestos participativos, es el incremento de la transparencia en la gestión pública, como hemos visto en el capítulo 4, existe una correlación positiva entre el nivel de participación y el grado de transparencia, lo que refuerza la idea de que la participación es también un instrumento de control. Otras de las ventajas de éste instrumento, son la disminución del clientelismo, la redistribución de la riqueza y la modernización y eficiencia de las

Administraciones Públicas. Sin lugar a dudas, todo éste bloque de ventajas, ayuda a disminuir la crisis de la Democracia Representativa.

La implantación de los presupuestos participativos, generalmente es decidida por los gobernantes, es decir, la forma de implantación, es de “arriba a abajo”. Es precisamente en éste punto, donde se identifica la principal barrera de tipo subjetivo con la que se encuentran los presupuestos participativos en su implantación, que no es otra que la reticencia de los políticos y funcionarios, es decir, los que deberían ser los agentes impulsores de los mismos.

Mediante estas reticencias, surge un conflicto a “tres bandas”, entre los enfoques o dimensiones de Política, de Gestión y Social. Por una parte, en la dimensión política, tenemos una resistencia por parte de los poderes públicos a la participación ciudadana, ya que consideran que este sistema retrasa la toma de decisiones y, en cierta medida, es una pérdida de poder.

Con respecto a la dimensión técnica o de gestión, los tecnócratas o funcionarios, se consideran los más “capacitados” y aptos para tomar determinadas decisiones, manifestando claramente un miedo a «la invasión» del ciudadano o ciudadana en lo que en cierta medida consideran competencias propias y exclusivas y en las que en ocasiones ni los propios políticos están capacitados para decidir.

En la dimensión social el conflicto, se manifiesta cuando los ciudadanos perciben que los presupuestos participativos simplemente son una herramienta de marketing electoral o una “moda” de gestión local. Los ciudadanos llegan a esta percepción, cuando sólo se les permite participar en

la toma de decisiones de poca importancia, o cuando las decisiones tomadas no son ejecutadas, es decir, su participación, es una participación en «minúsculas».

También existen barreras de tipo objetivo, donde la crisis económica, tiene un papel importante, puesto que la limitación de recursos económicos, no permite en muchos casos que desarrollen completamente los presupuestos participativos, al no ser ejecutadas por este motivo algunas de las decisiones de los ciudadanos.

En el contexto internacional, ya hemos comentado que los presupuestos participativos surgen en 1989 en la ciudad brasileña de Porto Alegre, este hecho coincide cronológicamente con el triunfo en las elecciones municipales del Partido de los Trabajadores lo que unido a la experiencia previa de la sociedad brasileña en materia de reivindicaciones sociales, propicio que rápidamente los presupuestos participativos se propagaran por otras ciudades del país. También fue rápida la propagación que tuvo lugar, en la siguiente década, especialmente por Latinoamérica. Una década después, la experiencia “cruza” el Atlántico, implantándose en Europa y más tímidamente en el Norte de América. Esta “segunda ola” de los presupuestos participativos, se localizo principalmente en los países del sur de Europa, aunque actualmente se encuentra diseminada por todo el continente, con claros ejemplos de experiencias organizadas y apoyadas gubernamentalmente, como el caso de Alemania. El recorrido de los presupuestos participativos, ha sido mucho más lento por el norte del continente americano, donde por ejemplo, encontramos que en Estados

Unidos, actualmente la ciudad de Nueva York, se encuentra en su segunda edición de presupuestos participativos.

El último escenario o “periferia de la onda”, ha tenido lugar en los continentes de África y Asia, donde en numerosas ocasiones ha sido muy importante para su desarrollo la Cooperación Internacional, tanto para dotar de una mayor transparencia la gestión del instrumento, cómo para canalizar donaciones económicas.

La importancia de las diferentes fases u ondas, que han tenido los presupuestos participativos, se identifica claramente en función del número de experiencias que actualmente existen en cada región. Así, aunque actualmente no hay un censo oficial de experiencias de presupuestos participativos, a nivel internacional, se calcula que los casos superan el millar. En estos datos la onda originaria (Sudamérica y Centroamérica) representa en torno al 64 % de las experiencias internacionales, frente al 22 % que en términos relativos, suponen las experiencias europeas, el 25 % de casos, se localizan de forma dispersa por el resto de continentes.

En los próximos años, la evolución internacional de las experiencias, estará marcada por las redes sociales, las cuales representarán un papel importante en la propagación de los presupuestos participativos, pero también como hemos visto debido al rol activo que tienen, tendrán una gran importancia como fuente de información, permitiendo compartir y comentar las características de las experiencias previas y a la vez la organización de encuentros internacionales donde se difundan las mismas.

A continuación y a modo de conclusiones se recogen los principales resultados a los que hemos llegado con respecto a las hipótesis planteadas en nuestro trabajo.

## **6.1.- PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA: ¿CUÁNTOS? ¿QUÉ TAMAÑO TIENE EL MUNICIPIO? ¿DÓNDE? ¿QUIÉNES LOS IMPULSAN? ¿CUÁNTO SE DECIDE? ¿CUÁNTOS CIUDADANOS PARTICIPAN? ¿CÓMO? Y ¿QUÉ DECIDEN?**

### **¿Cuántos?**

Las primeras experiencias de presupuestos participativos en nuestro país, surgen en el año 2001 en Andalucía, en municipios gobernados por Izquierda Unida. En los años siguientes se pusieron en marcha experiencias en municipios de otras Comunidades Autónomas y regidos por partidos de otras ideologías. Una década después y aunque no existe un censo oficial de experiencias como por ejemplo en Alemania, para poder desarrollar nuestro trabajo, hemos identificado que en España se han implantado los presupuestos participativos en al menos **73 municipios**.

La gran atomización de municipios que existe en España, convierte estos datos, en una **tasa de implantación muy baja (0,9 %)**, ya que ni tan siquiera comprende al 1 % de los municipios españoles (8.112). En términos del número de habitantes que viven en los municipios con esta experiencia

participativa, la tasa se eleva hasta el 19,43 % de la población total española.<sup>279</sup>

Si tomamos de referencia, por la existencia de un censo oficial, que determine la fiabilidad de cualquier estudio, el caso de Alemania y lo comparamos cuantitativamente con la experiencia española, encontramos importantes diferencias. Así, en términos absolutos Alemania con 142 experiencias tiene aproximadamente el doble de casos que nuestro país, aunque la tasa de penetración del número de habitantes vinculados a los Presupuestos Participativos, es muy similar en ambas experiencias, ya que el caso alemán vincula aproximadamente el 20 % del total de la población.

### **¿Qué tamaño tiene el municipio?**

Un aspecto importante es el tamaño que tienen en base al número de habitantes, los municipios con presupuestos participativos. En éste sentido, las experiencias **se concentran mayoritariamente (37 %) en municipios de menos de 10.000 habitantes** y sobre todo en municipios de menos de 5.000 habitantes, puesto que el 27 % de las experiencias españolas corresponde a municipios de ese estrato de tamaño. Si comparamos estos datos, con el caso Alemán, se observa que mientras en nuestro país las experiencias en municipios de este tamaño representan un 37 %, en Alemania sólo el 6,3 % de las experiencias pertenece a este estrato, por lo que el caso Alemán cuenta con experiencias de mayor tamaño poblacional.

---

<sup>279</sup> Según los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.es](http://www.ine.es)), la población de España en ese momento ascendía a 46.745.807 habitantes.

A partir de estos datos, podríamos afirmar que los presupuestos participativos en nuestro país, son una cosa de los municipios pequeños, pero antes de afirmar esto, debemos tener en consideración que más del 90,75 %<sup>280</sup> de los municipios españoles se encuentran en el estrato de menos de 10.000 habitantes.

Así, al analizar la tasa de penetración en función del tamaño de los municipios y el porcentaje que representa dicho tamaño en el total de municipios españoles, el resultado es que aunque los municipios de menor tamaño son los que predominan en España, son los que menor tasa de penetración tienen en la implantación de los presupuestos participativos. No ocurre lo mismo, con los municipios españoles de mayor tamaño, puesto que mantienen las tasas de penetración más elevadas, existiendo por lo tanto una relación directa entre tamaño y tasa de penetración, puesto que a medida que se incrementa el estrato de habitantes de los municipios, también lo hace la tasa de penetración.

Por lo tanto, y aunque “a priori” en base a los datos absolutos, podemos pensar que en nuestro país, los presupuestos participativos están relacionados con los municipios pequeños, la afirmación correcta, que se extrae al relativizar los datos en función de los diferentes estratos, es que **los presupuestos participativos en España**, al igual que veíamos al estudiar el caso de Europa, **tienen una mayor implantación entre los municipios de mayor tamaño.**

---

<sup>280</sup> Instituto Nacional de Estadística (<http://www.ine.es>)



### ¿Dónde?

Geográficamente los presupuestos participativos en España, **se localizan mayoritariamente en Andalucía**. En esta Comunidad se encuentran prácticamente la mitad de las experiencias censadas y en especial en la **Provincia de Málaga** que concentra 25 experiencias, el 70 % de las experiencias de su Comunidad Autónoma y el 34 % del total de las experiencias españolas. El éxito de la provincia de Málaga, está relacionado con que en el año 2007, se creará por parte de su Diputación, una oficina de presupuestos participativos, con el objeto de prestar apoyo técnico, promover campañas informativas, de difusión y de formación del personal técnico y político de los municipios. Este esfuerzo, tuvo sus frutos, al ser premiado por parte de la Unión Europea, el proyecto “Parlocal” de la Diputación, como ejemplo de buenas prácticas en materia de cooperación descentralizada, mediante la utilización de los presupuestos participativos.

En base al número de municipios de cada Comunidad Autónoma, **Andalucía es la que mantiene una mayor tasa de penetración**, al tener presupuestos participativos el 4,68 % del total de municipios. En cambio con respecto al **número de habitantes, la Comunidad de Madrid**, es la que tiene un mayor porcentaje de sus habitantes (57,9 %), vinculado a municipios con presupuestos participativos, principalmente por el tamaño que representa la ciudad de Madrid en el total de la Comunidad, así como, otras grandes ciudades como Leganés y Getafe.

### **¿Quiénes los impulsan?**

Al analizar la **variable ideológica** del gobierno de las experiencias censadas, se observa que los presupuestos participativos en España, al igual que las experiencias internacionales de Brasil y Europa, **son implantados en un 75 % por partidos de izquierdas**, y en la mitad de los casos, el municipio es regido por el Partido Socialista Obrero Español. Por lo tanto, los presupuestos participativos son implantados por gobiernos de ideología progresista o de izquierdas.

Este hecho se debe a que los partidos de izquierda son “pioneros” en incluir y recoger en las resoluciones de sus Congresos y Asambleas Institucionales, medidas favorecedoras de la participación ciudadana en la definición y toma de decisiones de las políticas públicas. Mientras que los partidos conservadores como el Partido Popular, se ven obligados, a tener que dar un paso al frente y actuar en la misma línea, incorporando, con un retraso de varios años, la participación ciudadana.

Por lo tanto, en el ideario de participación ciudadana en las políticas públicas, los partidos de izquierdas “*tiran*” o mantienen un sistema de tipo “*pull*”, sobre los partidos de derechas.

### **¿Cuánto se decide?**

Uno de los principales indicadores de los presupuestos participativos, es el porcentaje o cantidad de recursos que se destinan a la decisión ciudadana. En España, las experiencias de los presupuestos participativos, disponen en términos medios de un 2,64 % del presupuesto total del

municipio. Podemos considerar que estos **cuantías son bastante bajas**, sobre todo si se comparan con el caso Alemán, donde el 77 % de las experiencias, permiten la participación sobre la totalidad del presupuesto municipal. Por lo tanto, en España, **se permite la decisión sobre pocos recursos económicos**, en concreto y en términos per cápita sobre 37,75 euros anuales.

### ¿Cuántos ciudadanos participan?

Vista la cantidad de recursos destinados, el otro indicador principal que permite situarnos en la calidad de los presupuestos participativos, es el nivel de participación. En éste sentido, en la experiencia española, nuevamente nos encontramos con que el dato mantiene **tasas bajas de participación**, situándose en el 3,4 % de la población de los municipios encuestados. Entre los motivos que pueden justificar esta baja participación, podemos identificar varios que se relacionan con el sistema de participación. Así una barrera de tipo subjetivo es la que viene determinada por que la mayoría de las experiencias no permiten una participación anónima de los ciudadanos. La otra barrera es de tipo objetivo o relacionada con el procedimiento, y es el hecho de que las decisiones tomadas en la mayoría de los casos no son ejecutadas.

### ¿Cómo?

Al igual que en la experiencia originaria de Brasil u otras experiencias internacionales como la de Nueva York en Estados Unidos, los presupuestos participativos en España, utilizan cómo principal canal o sistema de funcionamiento las asambleas, siendo mucho menos frecuente la utilización de Internet, a diferencia de lo que ocurre por ejemplo en el caso Alemán

donde este sistema es el más utilizado para participar. Aún siendo las asambleas el principal canal, el número medio de asambleas realizadas no es muy elevado, puesto que aproximadamente se realizan 8 asambleas por experiencia.

### **¿Qué deciden?**

Con respecto al carácter de las decisiones tomadas, estas en un 80 % de los casos tienen un carácter vinculante en materia de inversiones. Sin lugar a dudas, esta vinculación está relacionada con que aunque en las decisiones o propuestas que son aprobadas por los ciudadanos, existe una distribución uniforme entre consultas en materia de servicios e inversiones, la mayor finalidad a la que son destinados los presupuestos participativos (aproximadamente un 80 %), es al capítulo de Inversiones Reales, y sobre todo a la materia de **urbanismo**. Esto contrasta totalmente con el ejemplo de Nueva York, el cual destina más de la mitad de sus fondos, a decisiones relacionadas con la educación, los parques y ocio y las actividades culturales.

## **6.2.- LA INTENCIÓN POLÍTICA: EL “CABALLO DE TROYA” DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS**

La mayoría de las experiencias de los presupuestos participativos, tiene su origen en una decisión tomada por las autoridades políticas y gubernamentales, por lo tanto, la decisión que los ciudadanos puedan participar sigue un modelo de “arriba abajo”, esto implica que la clase política, si tiene intención puede favorecer y desarrollar la participación, o por el contrario boicotearla. Por lo tanto, los políticos tienen la potestad de permitir o por el contrario, “asfixiar” la participación.

Relacionada con esta decisión política, ya hemos visto en el punto anterior, como en nuestro país, la tasa del número de municipios que disponen de presupuestos participativos es bastante baja.

También es baja la cantidad de recursos destinados a presupuestos participativos, lo que limita la capacidad de desarrollar una participación plena en todos los ámbitos y áreas del presupuesto municipal.

Con respecto a la respuesta ciudadana, la participación, nos encontramos de nuevo que la tasa es baja, en cierto modo, relacionado con un aspecto del procedimiento, en concreto, con el número de asambleas, cuyo dato nuevamente resulta bajo en relación a otras experiencias internacionales.

Aunque los responsables de los presupuesto participativos reconocen que el nivel de participación es bajo, justifican esta baja participación con el

hecho de que los ciudadanos desconozcan el presupuesto municipal en su conjunto, y reconocen que la no ejecución de propuestas aprobadas, se convierte en un motivo desmotivador para la participación ciudadana.

Con tal preeminencia del adjetivo cuantitativo “*bajo*”, y cuyos únicos responsables son los políticos, podemos concluir que en España, **no hay una verdadera intención política** para desarrollar los presupuestos participativos. Falta de intención a la hora de su puesta en marcha, al no dotar de recursos económicos a las decisiones o al no potenciar la participación ciudadana, mediante asambleas, y lo más importante, mediante la motivación de los ciudadanos, con medidas entre otras como la ejecución de las decisiones aprobadas por estos.

Por lo tanto, los políticos son el “Caballo de Troya” de los presupuestos participativos, ya que desde el interior del mismo, no tienen intención para su desarrollo, aunque su apariencia hacia el exterior es totalmente diferente. Apariencia que se muestra tanto en la legislación como en los diferentes congresos de sus partidos políticos, mediante preceptos y declaraciones a favor de la participación ciudadana. También aparentan intención hacia la bondad de los presupuestos participativos al reconocer que las principales ventajas que aportan los presupuestos participativos, son la educación de los ciudadanos, la movilización social y la transparencia, aspectos que a la vista de los resultados se cuestiona bastante que realmente se quieran conseguir.

### **6.3.- LAS DIFERENCIAS DETERMINADAS POR LA IDEOLOGÍA POLÍTICA**

Hemos visto como en el punto de partida de los presupuestos participativos la ideología influye a la hora de su puesta en marcha, puesto que los partidos progresistas o de izquierdas, son los que más los implantan. Pero una vez implantados, la cuestión que se suscita es si existen o no diferencias en las características, procesos y destino de los presupuestos participativos.

En relación a la cantidad de recursos destinados, no existe un patrón de comportamiento por el que en función de la ideología del partido gobernante, podamos determinar diferencias, ni en la cuantía, ni en la evolución o volatilidad temporal de la misma con respecto a los valores medios. Aunque los partidos de izquierdas, en términos generales, si se encuentran por encima del valor medio de su correspondiente estrato de tamaño, no podemos concluir que el factor ideológico del partido que gobierna cada municipio influya en dotar de mayor o menor cantidad de recursos a los presupuestos participativos, que la media de los municipios pertenecientes a su estrato.

Con respecto al procedimiento, si aparecen algunas diferencias importantes, cómo que los únicos municipios que permiten que se presenten propuestas durante todo el año, son los gobernados por ideologías de izquierdas, frente a la rigidez de los municipios de derechas, que delimitan la presentación de las propuestas a una única convocatoria.

La modalidad de presentación de propuestas (asambleas, on-line o sistemas mixtos) es otra de las características de los presupuestos participativos, donde se aprecia otra diferencia importante, por una parte, los municipios nacionalistas/regionalistas nunca han tenido en sus procesos, modelos mixtos de presentación de propuestas y por otra, la mayor multiplicidad de modalidades presentadas corresponde a los municipios de izquierdas.

En materia de participación ciudadana, la ideología del Gobierno local también es influyente, puesto que por ejemplo, las participaciones más bajas se encuentran en los municipios gobernados por ideología de derechas. La mayor participación ciudadana se asocia en cierta medida con la participación de forma anónima, esto se identifica en el caso de los municipios gobernados por ideologías nacionalistas/regionalistas.

El sistema de participación individual o abierto, es el más utilizado por los municipios de izquierdas, frente al sistema a través de asociaciones y casas regionales, utilizado por los municipios de derechas. Esta participación de forma individual tiene su justificación o sustento en el individualismo metodológico, y el cual ha sido, ampliamente tratado a lo largo del presente trabajo.

Esto conlleva, que el número de asambleas también difiera de unos municipios a otros en función del carácter de la ideología de sus gobernantes. Así, mientras que los municipios de izquierdas son los que realizan un mayor número de asambleas, son los municipios de ideologías de derechas los que menor número llevan a cabo.



Este mayor número de asambleas, hace que también se presente un mayor número de propuestas, siendo por lo tanto, los municipios de izquierdas los más activos son en este sentido. Además, la presentación de las propuestas, no tendría mucho sentido sin que una vez aprobadas, sean filtradas mediante la aprobación y lo más importante ejecutadas por parte de los poderes públicos y en este punto, nuevamente los municipios de izquierdas son los que mayor número de propuestas aprobadas llevan a cabo o ejecutan.

En el ámbito de consulta, también existen diferencias, puesto que mientras que los municipios de ideologías de izquierdas, apuestan por modelos que permitan una consulta uniforme en las diferentes áreas y ámbitos de decisión, los municipios de derechas “blindan” las consultas en las materias relacionadas con grandes inversiones. Aunque por otra parte, estos mismos municipios permiten en mayor medida que las decisiones tengan un carácter vinculante en las propuestas relativas a grandes inversiones, aspecto que nunca permiten por el contrario para las decisiones en materia de prestación de servicios. Estas diferencias en el carácter vinculante de las propuestas no se observan en el perfil de los municipios de izquierdas, los cuales tienen una mayor uniformidad y distribución.

En el área funcional de destino de los presupuestos participativos, nuevamente no se identifica un perfil homogéneo, puesto que los municipios de izquierdas, destinan principalmente a la materia de urbanismo, los nacionalistas/regionalistas se centran más en la participación ciudadana y los de derechas se dirigen más a realizar transferencias a empresas públicas.

Hemos visto que la ideología marca diferencias en el proceso, los sistemas de participación, la respuesta ciudadana, el carácter de las decisiones y las áreas o destino de las mismas. Pero también existen diferencias a la hora de valorar las ventajas y barreras de los presupuestos participativos. Así los municipios de izquierdas, son los que otorgan unas mayores ventajas a la hora de evaluar los presupuestos participativos, en concreto con la posibilidad de una mayor movilidad social, frente a los municipios de derechas que son los que mayores inconvenientes ven en los presupuestos participativos.

Por todo lo expuesto, en este punto, podemos concluir que si **se contrasta la hipótesis de que la ideología política gobernante, influye en los presupuestos participativos, tanto en el proceso, como en el destino de los mismos.** Por lo tanto, y como conclusión del epígrafe, el perfil de las principales características de los presupuestos participativos en función de la ideología gobernante del municipio sería el siguiente:

*Los presupuestos participativos son principalmente un tema de izquierdas, y aunque la ideología no es influyente a la hora de dotar de recursos económicos, si lo es en cuanto al proceso y a las decisiones del mismo.*

*De esta forma, los municipios de “izquierdas”, mantienen procesos abiertos, con modelos mixtos, en los que predominan los sistemas de participación individual y donde más asambleas se realizan, permitiendo la presentación de un mayor número de propuestas y a su vez son también los que finalmente más ejecutan, sobre todo en el área de urbanismo. También son los que mayores ventajas otorgan a los presupuestos participativos.*

*Con respecto a los municipios “nacionalistas/regionalistas”, la principal característica, es que permiten la presentación de propuestas de forma anónima, lo que les convierte en las experiencias con una mayor tasa de participación. Esto se*

*relaciona con que el principal área funcional de destino de los presupuestos participativos en estas experiencias, sean el área de participación ciudadana.*

*Por último, los municipios de “derechas”, son los que mayores inconvenientes consideran que tienen los presupuestos participativos, y esto influye en las características de su perfil. Estos municipios mantienen procesos rígidos con convocatorias únicas, con pocas asambleas y cuya principal modalidad de funcionamiento es a través de Asociaciones y Casas Regionales, lo que les convierte en los municipios con menores tasas de participación. Aunque no permiten la consulta en grandes inversiones, si existe una vinculación de estas decisiones. Su principal área de destino de los recursos de los presupuestos participativos son las transferencias a empresas públicas, lo que en cierta manera hace que se pierda el control ciudadano sobre los fondos de los presupuestos participativos.*

#### **6.4.- LA INFLUENCIA DEL TAMAÑO POBLACIONAL**

Como ya hemos visto, aunque las experiencias de los presupuestos participativos se encuentran principalmente en municipios pequeños, es precisamente entre los municipios de este tamaño en los que menor tasa de penetración se obtiene, como consecuencia de que en España predominen mayoritariamente este tipo de municipios.

El hecho de tener menor tasa de penetración, no está relacionado con que no den importancia a los presupuestos participativos, puesto que existe una relación entre el tamaño del municipio y el porcentaje de presupuesto destinado al instrumento participativo. Así cuanto más pequeño es el municipio, mayor es el porcentaje que los ciudadanos tienen posibilidad de decidir. Esta misma relación, se identifica al relativizar en términos per cápita, puesto que en los municipios más pequeños, es donde los ciudadanos disponen de una mayor cantidad de recursos por ciudadano.

Ya hemos comentado que el destino de los recursos se encuentra adscrito en más de un 80 % a la realización de inversiones reales, principalmente en los conceptos de construcción/obras e inversiones, sin que entre las experiencias existan diferencias determinadas por el tamaño del municipio.

En cuanto a los procesos, mientras que en los municipios pequeños (menos de 10.000 habitantes) la participación se puede realizar durante todo el año, es decir, son más abiertos, en los grandes (más de 200.000 habitantes) la participación es encajada en convocatorias puntuales. Esto se relaciona también con la forma de participación, puesto que los municipios más

pequeños utilizan exclusivamente las asambleas, frente a los municipios grandes que complementan estas con sistemas on-line, aunque en términos per cápita existe una importante carencia en el número de realización de asambleas.

Con esta diferencia en procesos y sistemas, se identifica una diferencia en los porcentajes de participación, siendo mayor la participación en los municipios de menor tamaño. Es precisamente en estos municipios donde se permite en un elevado porcentaje la realización de propuestas de forma anónima. Por lo tanto, nuevamente podemos relacionar la presentación de propuestas anónimamente con un incremento de la participación.

En relación con el carácter consultivo de las decisiones, nuevamente surgen diferencias, puesto que los municipios de mayor tamaño, lo limitan exclusivamente a las decisiones relativas a materias de servicios, frente a la variedad que permiten los pequeños municipios, permitiendo aún en mayor medida que las decisiones relativas a las grandes inversiones tengan un carácter vinculante para la Administración.

La forma de participación individual o colectiva también es diferente en función del tamaño del municipio. De este modo, la participación de forma individual, se asocia con los municipios de menor tamaño, frente a la forma predominante en los municipios grandes, que se articula a través de las asociaciones y casas regionales. Nuevamente podemos apreciar la participación de forma individual y justificada por el individualismo metodológico.

En términos de ejecución, los municipios de mayor tamaño, tienen tasas de ejecución más elevadas que los municipios pequeños, donde sólo se ejecutan un 25 % de las propuestas presentadas y aprobadas.

A la hora de percibir las ventajas e inconvenientes de los presupuestos participativos, nuevamente se aprecian diferencias, puesto que los municipios de mayor tamaño son los que otorgan mayores puntuaciones a las ventajas, frente al estrato que menos valora sus bondades, que es el de 10.000 a 50.000 habitantes.

Por otra parte, frente a las ventajas de fomentar la educación ciudadana y la transparencia percibidas en los municipios de mayor tamaño, como las principales, para los municipios pequeños, la principal ventaja que aportan los presupuestos participativos, es servir para concienciar a los ciudadanos, concienciación que se consigue debido a que la proximidad permite visualizar más los proyectos adscritos y ejecutados mediante los presupuestos participativos.

Al hablar de inconvenientes, nuevamente el estrato de 10.000 a 50.000 habitantes, son los más críticos, al ser los que más puntuación asignan a los mismos.

Por todo lo expuesto, en este punto, podemos concluir que si **se contrasta la hipótesis de que el tamaño del municipio, tiene influencia en los presupuestos participativos.** Como conclusión del epígrafe, elaboraremos para los municipios de menor tamaño, un perfil de las principales características de sus presupuestos participativos y que son diferentes a los de otros tamaños.

*En términos absolutos los presupuestos participativos son un instrumento de los **municipios pequeños**, aunque no se puede decir lo mismo en términos relativos, ya que mantienen bajas tasas de penetración.*

*Son precisamente los municipios pequeños, los que mayor porcentaje de su presupuesto destinan a los presupuestos participativos, tanto a nivel agregado como en términos per cápita.*

*Los procesos de estos municipios son más abiertos, utilizándose principalmente como mecanismo las asambleas y permitiendo en gran medida la presentación de propuestas de forma anónima. Todo esto hace que los porcentajes de participación sean más elevados que en los municipios de mayor tamaño, quizás también debido a que la forma de participación que predomina es la individual.*

*Aunque las decisiones tienen un carácter consultivo en todas las áreas y vinculante en las relacionadas con grandes inversiones, lo cierto, es que mantienen bajas tasas de ejecución para las propuestas previamente presentadas y aprobadas.*

*En la percepción de las ventajas e inconvenientes, los municipios pequeños se muestran más críticos, en concreto los pertenecientes al estrato de 10.000 a 50.000 habitantes, los cuales son los que en menor medida valoran las ventajas de los presupuestos y a su vez, mayor importancia otorgan a los inconvenientes.*

## 6.5.- PARTICIPACIÓN INDIVIDUAL VERSUS COLECTIVA

La participación individual se entiende justificada por el individualismo metodológico, frente a la participación colectiva, que se basa en la importancia del capital social. Por lo tanto, al hablar de participación individual versus colectiva, estamos hablando también del individualismo metodológico frente al capital social.

En los puntos anteriores, hemos visto que en función del tamaño de los municipios y la ideología de sus gobiernos, si podemos encontrar grandes diferencias a la hora del modelo o sistema utilizado para participar. Así, la participación individual predomina de forma exclusiva en los municipios más pequeños y en los municipios de izquierdas, mientras que la participación colectiva a través de asociaciones y casas regionales es identificada más con los municipios grandes y de una ideología de derechas.

En la confrontación u oposición de teorías, y no teniendo en cuenta el efecto tamaño, ni la ideología gobernante, no podemos concluir que en los presupuestos participativos españoles predomine una sobre la otra, puesto que, de los resultados de nuestro trabajo, se extrae en primer lugar, que la mitad de las experiencias articula la participación en las asambleas de una forma híbrida, es decir, se articula tanto a través de la participación individual de los ciudadanos, cómo de forma grupal o colectiva. Sin embargo si tenemos que decantar la balanza hacia un lado u otro, aunque por la mínima (un 5 %) esta se inclina, hacia el lado de la participación colectiva. Por lo tanto, en España y en términos generales **la forma de participación más utilizada en los presupuestos participativos es la colectiva o grupal.**



Para finalizar y aunque se encuentra entre los objetivos del presente trabajo y ni tan siquiera de una manera más modesta en los del presente punto, debemos resaltar dos aspectos, en primer lugar, que los resultados obtenidos como forma de participación colectiva, se pueden aprovechar de las bondades que la Teoría del Capital Social ofrece en relación a la consecución de objetivos colectivos. En segundo lugar, también queremos concluir que en ocasiones el sistema de participación colectiva se puede viciar, al estar relacionado tanto por lo ya comentado en el presente trabajo, que no es otra cosa que el efecto clientelar orientado a la obtención de un beneficio individual y egoísta por parte de los ciudadanos que participan, como por la obtención de un rédito político por parte de los gobernantes. Efecto clientelar que se enfatiza más aún en el ámbito municipal, como consecuencia de su proximidad, puesto que presumiblemente es más fácil de orientar la participación en los presupuestos participativos, a través de organizaciones y colectivos como son las asociaciones y casas regionales, a cambio de la dotación económica destinada a subvenciones y ayudas, de las cuales se beneficiaran los asociados de “talonario” y cuyo “favor” será devuelto a los dirigentes políticos en forma de votos. Estos réditos políticos, en forma de votos en muchos casos pueden llegar a condicionar la intención política y a influir lamentablemente en ella.

Las conclusiones realizadas se pueden sintetizar en que en España no hay una verdadera intención política que permita desarrollar los presupuestos participativos. Aún así, en esta desidia generalizada, son los municipios gobernados por partidos con una ideología política de izquierdas, los que otorgan una mayor valoración a las ventajas asociadas con este instrumento participativo y esto a su vez, se materializa en que los municipios gobernados por esta ideología, también son los que disponen de un mayor número de experiencias. Además la ideología política también marca diferencias tanto, en los procesos de participación, como en la finalidad de las decisiones que son tomadas en los presupuestos participativos.

Al igual que la ideología política, el tamaño del municipio, también determina diferencias tanto subjetivas en la valoración de las ventajas e inconvenientes asociados con el instrumento participativo, como objetivas, en la penetración del mismo, la asignación de recursos económicos, los procesos, sistemas y formas de participación.

La forma de participación más utilizada en los presupuestos participativos, sin tener en cuenta la ideología política, ni el tamaño del municipio es la colectiva o grupal. Esto hace que en muchas ocasiones, la herramienta participativa, se distorsione y sea utilizada por la clase política como una herramienta orientada a la captación de votos.

## **ANEXOS:**

## ANEXO 1.- CUESTIONARIO

ENCUESTA DE DATOS BÁSICOS DE LA APLICACIÓN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS																																																																																																																																				
<b>INSTRUCCIONES:</b> La encuesta es muy sencilla de rellenar, debiendo únicamente marcar (tachando con una "X", rodeando con un círculo...) las casillas que, para cada pregunta se realicen en tu municipio, así como, cuantificar en euros los importes ejecutados mediante presupuestos participativos. De todas formas, en la siguiente dirección: <a href="mailto:presupuestosparticipativos@gmail.com">presupuestosparticipativos@gmail.com</a> estamos a tu completa disposición para cualquier duda o aclaración que precises. Gracias por tu colaboración.																																																																																																																																				
<b>BLOQUE 1: DATOS IDENTIFICATIVOS</b>																																																																																																																																				
AYUNTAMIENTO:						PERSONA DE CONTACTO:						E-MAIL:																																																																																																																								
A CONTINUACIÓN CUMPLIMENTE LA INFORMACIÓN RELATIVA AL PERIODO TEMPORAL 2000-2010																																																																																																																																				
<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2000</th> <th>2001</th> <th>2002</th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>SEÑALE LOS AÑOS EN LOS QUE SU AYUNTAMIENTO HA REALIZADO PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>QUÉ PARTIDO GOBERNABA EL MUNICIPIO</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>DE QUE CONCEJALÍA DEPENDIAN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>EL CONCEJAL COORDINADOR DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS PERTENECÍA AL PARTIDO ...</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> </tbody> </table>														2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	SEÑALE LOS AÑOS EN LOS QUE SU AYUNTAMIENTO HA REALIZADO PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS												QUÉ PARTIDO GOBERNABA EL MUNICIPIO												DE QUE CONCEJALÍA DEPENDIAN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS												EL CONCEJAL COORDINADOR DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS PERTENECÍA AL PARTIDO ...																																																																							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010																																																																																																																									
SEÑALE LOS AÑOS EN LOS QUE SU AYUNTAMIENTO HA REALIZADO PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS																																																																																																																																				
QUÉ PARTIDO GOBERNABA EL MUNICIPIO																																																																																																																																				
DE QUE CONCEJALÍA DEPENDIAN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS																																																																																																																																				
EL CONCEJAL COORDINADOR DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS PERTENECÍA AL PARTIDO ...																																																																																																																																				
<b>BLOQUE 2: DATOS PARTICIPATIVOS</b>																																																																																																																																				
A CONTINUACIÓN CUMPLIMENTE NUMÉRICAMENTE O MARCANDO CON UNA "X", LA INFORMACIÓN RELATIVA AL PERIODO TEMPORAL 2000-2010																																																																																																																																				
<b>A.-FUNCIONAMIENTO/ORGANIZACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS</b>																																																																																																																																				
<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2000</th> <th>2001</th> <th>2002</th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>INDIQUE EL NÚMERO DE REUNIONES, ASAMBLEAS O CONSEJOS VECINALES, REALIZADOS PARA APROBAR LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>LA MODALIDAD DE APORTACIÓN DE PROPUESTAS DEBATIDAS EN SU MUNICIPIO ES MEDIANTE ...</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>LA APORTACIÓN DE PROPUESTAS DEBATIDAS EN SU MUNICIPIO ES MEDIANTE ...</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>EL PROCESO DE RECOGIDA DE PROPUESTAS SE ENCUENTRA ABIERTO DURANTE ...</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES TIENEN CARÁCTER VINCULANTE EN LOS TEMAS DE ...</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES TIENEN CARÁCTER CONSULTIVO EN LOS TEMAS DE ...</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>¿CUANTAS PROPUESTAS FUERON PRESENTADAS CON ANTERIORIDAD A LA ASAMBLEA?</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>¿CUANTAS PROPUESTAS SE APROBARON EN LA ASAMBLEA?</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>¿CUANTAS PROPUESTAS FUERON FINALMENTE EJECUTADAS POR EL AYUNTAMIENTO?</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> </tbody> </table>														2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	INDIQUE EL NÚMERO DE REUNIONES, ASAMBLEAS O CONSEJOS VECINALES, REALIZADOS PARA APROBAR LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS												LA MODALIDAD DE APORTACIÓN DE PROPUESTAS DEBATIDAS EN SU MUNICIPIO ES MEDIANTE ...												LA APORTACIÓN DE PROPUESTAS DEBATIDAS EN SU MUNICIPIO ES MEDIANTE ...												EL PROCESO DE RECOGIDA DE PROPUESTAS SE ENCUENTRA ABIERTO DURANTE ...												LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES TIENEN CARÁCTER VINCULANTE EN LOS TEMAS DE ...												LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES TIENEN CARÁCTER CONSULTIVO EN LOS TEMAS DE ...												¿CUANTAS PROPUESTAS FUERON PRESENTADAS CON ANTERIORIDAD A LA ASAMBLEA?												¿CUANTAS PROPUESTAS SE APROBARON EN LA ASAMBLEA?												¿CUANTAS PROPUESTAS FUERON FINALMENTE EJECUTADAS POR EL AYUNTAMIENTO?											
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010																																																																																																																									
INDIQUE EL NÚMERO DE REUNIONES, ASAMBLEAS O CONSEJOS VECINALES, REALIZADOS PARA APROBAR LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS																																																																																																																																				
LA MODALIDAD DE APORTACIÓN DE PROPUESTAS DEBATIDAS EN SU MUNICIPIO ES MEDIANTE ...																																																																																																																																				
LA APORTACIÓN DE PROPUESTAS DEBATIDAS EN SU MUNICIPIO ES MEDIANTE ...																																																																																																																																				
EL PROCESO DE RECOGIDA DE PROPUESTAS SE ENCUENTRA ABIERTO DURANTE ...																																																																																																																																				
LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES TIENEN CARÁCTER VINCULANTE EN LOS TEMAS DE ...																																																																																																																																				
LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES TIENEN CARÁCTER CONSULTIVO EN LOS TEMAS DE ...																																																																																																																																				
¿CUANTAS PROPUESTAS FUERON PRESENTADAS CON ANTERIORIDAD A LA ASAMBLEA?																																																																																																																																				
¿CUANTAS PROPUESTAS SE APROBARON EN LA ASAMBLEA?																																																																																																																																				
¿CUANTAS PROPUESTAS FUERON FINALMENTE EJECUTADAS POR EL AYUNTAMIENTO?																																																																																																																																				
<b>B.-PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS</b>																																																																																																																																				
<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2000</th> <th>2001</th> <th>2002</th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>LA PARTICIPACIÓN EN LAS ASAMBLEAS SE ARTICULA A TRAVÉS DE ...</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>ESTIME EL N.º DE CIUDADANOS QUE INTERVINIERON EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> </tbody> </table>														2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	LA PARTICIPACIÓN EN LAS ASAMBLEAS SE ARTICULA A TRAVÉS DE ...												ESTIME EL N.º DE CIUDADANOS QUE INTERVINIERON EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS																																																																																															
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010																																																																																																																									
LA PARTICIPACIÓN EN LAS ASAMBLEAS SE ARTICULA A TRAVÉS DE ...																																																																																																																																				
ESTIME EL N.º DE CIUDADANOS QUE INTERVINIERON EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS																																																																																																																																				
<b>BLOQUE 3: DATOS ECONÓMICOS</b>																																																																																																																																				
A CONTINUACIÓN CUMPLIMENTE NUMÉRICAMENTE O MARCANDO CON UNA "X", LA INFORMACIÓN RELATIVA AL PERIODO TEMPORAL 2000-2010																																																																																																																																				
<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2000</th> <th>2001</th> <th>2002</th> <th>2003</th> <th>2004</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007</th> <th>2008</th> <th>2009</th> <th>2010</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>EN LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL, ¿SE DESTINABA UN PROGRAMA O SUBPROGRAMA A PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS? (EN CASO AFIRMATIVO, INDIQUE LA NOMENCLATURA DE DICHO PROGRAMA)</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>DESGLASE CON IMPORTES EN EUROS, LOS CONCEPTOS DEL PRESUPUESTO MEDIANTE LOS QUE SE EJECUTAN LAS DECISIONES TOMADAS</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>DESGLASE CON IMPORTES EN EUROS DESDE EL PUNTO DE VISTA ORGÁNICO LAS ÁREAS DE EJECUCIÓN</td> <td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> </tbody> </table>														2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	EN LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL, ¿SE DESTINABA UN PROGRAMA O SUBPROGRAMA A PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS? (EN CASO AFIRMATIVO, INDIQUE LA NOMENCLATURA DE DICHO PROGRAMA)												DESGLASE CON IMPORTES EN EUROS, LOS CONCEPTOS DEL PRESUPUESTO MEDIANTE LOS QUE SE EJECUTAN LAS DECISIONES TOMADAS												DESGLASE CON IMPORTES EN EUROS DESDE EL PUNTO DE VISTA ORGÁNICO LAS ÁREAS DE EJECUCIÓN																																																																																			
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010																																																																																																																									
EN LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL, ¿SE DESTINABA UN PROGRAMA O SUBPROGRAMA A PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS? (EN CASO AFIRMATIVO, INDIQUE LA NOMENCLATURA DE DICHO PROGRAMA)																																																																																																																																				
DESGLASE CON IMPORTES EN EUROS, LOS CONCEPTOS DEL PRESUPUESTO MEDIANTE LOS QUE SE EJECUTAN LAS DECISIONES TOMADAS																																																																																																																																				
DESGLASE CON IMPORTES EN EUROS DESDE EL PUNTO DE VISTA ORGÁNICO LAS ÁREAS DE EJECUCIÓN																																																																																																																																				
<b>BLOQUE 4: VENTAJAS E INCONVENIENTES</b>																																																																																																																																				
A CONTINUACIÓN EN BASE A TU PERCEPCIÓN, BAREMA LAS SIGUIENTES AFIRMACIONES SOBRE LAS VENTAJAS E INCONVENIENTES DE UTILIZAR PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS. DEBES MARCAR EN LA ESCALA DE 1 A 4, DONDE EL SIGNIFICADO DE LA PUNTUACIÓN ES EL SIGUIENTE: 1 = TOTALMENTE EN DESACUERDO; 2 = EN DESACUERDO; 3 = DE ACUERDO; 4 = TOTALMENTE DE ACUERDO																																																																																																																																				
<table border="1"> <thead> <tr> <th>VENTAJAS</th> <th>1</th> <th>2</th> <th>3</th> <th>4</th> <th>INCONVENIENTES</th> <th>1</th> <th>2</th> <th>3</th> <th>4</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>MAYOR TRANSPARENCIA EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO</td> <td></td><td></td><td></td><td></td> <td>LOS CIUDADANOS TOMAN DECISIONES EN MATERIAS EN LAS QUE NO SON EXPERTOS O TÉCNICOS</td> <td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>MAYOR CONTROL DE LA SOCIEDAD A LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS</td> <td></td><td></td><td></td><td></td> <td>LOS CIUDADANOS NO TIENEN UNA VISIÓN GLOBAL DEL PRESUPUESTO</td> <td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>UNA MAYOR Y MEJOR REDISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS</td> <td></td><td></td><td></td><td></td> <td>SE COMPROMETEN PRESUPUESTOS FUTUROS</td> <td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>CONCIENCIACIÓN CIUDADANA E INCREMENTO EN LA RECAUDACIÓN DE RECURSOS</td> <td></td><td></td><td></td><td></td> <td>SE TOMAN DECISIONES EN MATERIAS O ZONAS GEOGRÁFICAS QUE NO BENEFICIAN AL CONJUNTO DE LOS CIUDADANOS</td> <td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>AUMENTO DE LA LEGITIMIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN</td> <td></td><td></td><td></td><td></td> <td>SE DECIDEN PROPUESTAS QUE NO ESTÁN CUANTIFICADAS O VALORADAS</td> <td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>MOVILIZACIÓN DE SECTORES SOCIALES ORGANIZADOS Y NO ORGANIZADOS</td> <td></td><td></td><td></td><td></td> <td>EL SECTOR PÚBLICO PIERDE O PUEDE PERDER EL CONTROL DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE CONTRATOS</td> <td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>FOMENTA LA "EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA"</td> <td></td><td></td><td></td><td></td> <td>NO SE MOVILIZA UNA MASA CRÍTICA DE AGENTES</td> <td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td>INDICA EN TU OPINIÓN OTRAS VENTAJAS E INCONVENIENTES: (En caso de necesitar más espacio para contestar, se puede adjuntar un folio anexo al cuestionario)</td> <td colspan="4"></td> <td>LOS CIUDADANOS SE DESMOTIVAN POR APROBAR DECISIONES QUE FINALMENTE NO SE EJECUTAN</td> <td></td><td></td><td></td><td></td> </tr> <tr> <td colspan="5">VENTAJAS:</td> <td colspan="5">INCONVENIENTES:</td> </tr> </tbody> </table>													VENTAJAS	1	2	3	4	INCONVENIENTES	1	2	3	4	MAYOR TRANSPARENCIA EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO					LOS CIUDADANOS TOMAN DECISIONES EN MATERIAS EN LAS QUE NO SON EXPERTOS O TÉCNICOS					MAYOR CONTROL DE LA SOCIEDAD A LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS					LOS CIUDADANOS NO TIENEN UNA VISIÓN GLOBAL DEL PRESUPUESTO					UNA MAYOR Y MEJOR REDISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS					SE COMPROMETEN PRESUPUESTOS FUTUROS					CONCIENCIACIÓN CIUDADANA E INCREMENTO EN LA RECAUDACIÓN DE RECURSOS					SE TOMAN DECISIONES EN MATERIAS O ZONAS GEOGRÁFICAS QUE NO BENEFICIAN AL CONJUNTO DE LOS CIUDADANOS					AUMENTO DE LA LEGITIMIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN					SE DECIDEN PROPUESTAS QUE NO ESTÁN CUANTIFICADAS O VALORADAS					MOVILIZACIÓN DE SECTORES SOCIALES ORGANIZADOS Y NO ORGANIZADOS					EL SECTOR PÚBLICO PIERDE O PUEDE PERDER EL CONTROL DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE CONTRATOS					FOMENTA LA "EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA"					NO SE MOVILIZA UNA MASA CRÍTICA DE AGENTES					INDICA EN TU OPINIÓN OTRAS VENTAJAS E INCONVENIENTES: (En caso de necesitar más espacio para contestar, se puede adjuntar un folio anexo al cuestionario)					LOS CIUDADANOS SE DESMOTIVAN POR APROBAR DECISIONES QUE FINALMENTE NO SE EJECUTAN					VENTAJAS:					INCONVENIENTES:																								
VENTAJAS	1	2	3	4	INCONVENIENTES	1	2	3	4																																																																																																																											
MAYOR TRANSPARENCIA EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO					LOS CIUDADANOS TOMAN DECISIONES EN MATERIAS EN LAS QUE NO SON EXPERTOS O TÉCNICOS																																																																																																																															
MAYOR CONTROL DE LA SOCIEDAD A LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS					LOS CIUDADANOS NO TIENEN UNA VISIÓN GLOBAL DEL PRESUPUESTO																																																																																																																															
UNA MAYOR Y MEJOR REDISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS					SE COMPROMETEN PRESUPUESTOS FUTUROS																																																																																																																															
CONCIENCIACIÓN CIUDADANA E INCREMENTO EN LA RECAUDACIÓN DE RECURSOS					SE TOMAN DECISIONES EN MATERIAS O ZONAS GEOGRÁFICAS QUE NO BENEFICIAN AL CONJUNTO DE LOS CIUDADANOS																																																																																																																															
AUMENTO DE LA LEGITIMIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN					SE DECIDEN PROPUESTAS QUE NO ESTÁN CUANTIFICADAS O VALORADAS																																																																																																																															
MOVILIZACIÓN DE SECTORES SOCIALES ORGANIZADOS Y NO ORGANIZADOS					EL SECTOR PÚBLICO PIERDE O PUEDE PERDER EL CONTROL DE GESTIÓN Y EJECUCIÓN DE CONTRATOS																																																																																																																															
FOMENTA LA "EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA"					NO SE MOVILIZA UNA MASA CRÍTICA DE AGENTES																																																																																																																															
INDICA EN TU OPINIÓN OTRAS VENTAJAS E INCONVENIENTES: (En caso de necesitar más espacio para contestar, se puede adjuntar un folio anexo al cuestionario)					LOS CIUDADANOS SE DESMOTIVAN POR APROBAR DECISIONES QUE FINALMENTE NO SE EJECUTAN																																																																																																																															
VENTAJAS:					INCONVENIENTES:																																																																																																																															

## ANEXO 2.- MUNICIPIOS ENCUESTADOS

	Municipio	Provincia	CCAA	Nº Habitantes (Año 2009)	Partido en el Gobierno municipal (Año 2009)
1	Alameda	Málaga	Andalucía	5.481	IU- LosVerdes- Convocatoria de Andalucía
2	Albacete	Albacete	Castilla-La Mancha	169.716	Partido Socialista Obrero Español
3	Algarrobo	Málaga	Andalucía	6.219	Partido Andalucista
4	Algatocín	Málaga	Andalucía	909	Partido Andalucista
5	Algeciras	Cádiz	Andalucía	116.209	Partido Socialista Obrero Español
6	Algete		Com. Madrid	20.204	Partido Popular
7	Alicante	Alicante	Com. Valenciana	334.757	Partido Popular
8	Almansa	Albacete	Castilla-La Mancha	25.727	Partido Popular
9	Antequera	Málaga	Andalucía	45.168	Partido Socialista Obrero Español
10	Archidona	Málaga	Andalucía	8.858	IU- LosVerdes- Convocatoria de Andalucía
11	Ardales	Málaga	Andalucía	2.641	IU- LosVerdes- Convocatoria de Andalucía
12	Arriate	Málaga	Andalucía	4.136	IU- LosVerdes- Convocatoria de Andalucía
13	Avilés	Asturias	Asturias	84.242	Partido Socialista Obrero Español
14	Benalauría	Málaga	Andalucía	503	Agrupación de Electores de Benalauría
15	Benarrabá	Málaga	Andalucía	570	Partido Popular
16	Benicasim	Castellón	Com. Valenciana	18.098	Partido Socialista Obrero Español
17	Callús	Barcelona	Cataluña	1.759	Moviment Alternatiu de Callús - Progres Municipal
18	Campillos	Málaga	Andalucía	8.658	Partido Socialista Obrero Español
19	Casabermeja	Málaga	Andalucía	3.520	Izquierda Unida
20	Castellón de la Plana	Castellón	Com. Valenciana	180.005	Partido Popular
21	Coín	Málaga	Andalucía	21.866	Partido Socialista Obrero Español- Partido Andalucista
22	Colmenar	Málaga	Andalucía	3.621	Partido Socialista Obrero Español
23	Córdoba	Córdoba	Andalucía	328.428	Izquierda Unida
24	Cuenca	Cuenca	Castilla-La Mancha	55.866	Partido Popular
25	Donosita-San Sebastián	Guipuzcoa	País Vasco	185.357	Partido Socialista Obrero Español
26	El Burgo	Málaga	Andalucía	2.004	IU- LosVerdes- Convocatoria de Andalucía
27	El Puerto de Santa María	Cádiz	Andalucía	87.697	Partido Popular
28	Elche	Alicante	Com. Valenciana	230.112	Partido Socialista Obrero Español
29	Ferrol	La Coruña	Galicia	74.273	Partido Socialista Obrero Español
30	Figaró-Montmany	Barcelona	Cataluña	1.057	Candidatura Activa del Figaró
31	Getafe		Com. Madrid	167.164	Partido Socialista Obrero Español
32	Huesca	Huesca	Aragón	52.059	Partido Socialista Obrero Español
33	Humilladero	Málaga	Andalucía	3.291	IU- LosVerdes- Convocatoria de Andalucía
34	Irurtzun		Navarra	2.225	Nafarroa Bai
35	Istán	Málaga	Andalucía	1.496	IU- LosVerdes- Convocatoria de Andalucía
36	Jaén	Jaén	Andalucía	116.557	Partido Socialista Obrero Español
37	Jerez de la Frontera	Cádiz	Andalucía	207.532	Partido Socialista Obrero Español
38	Jimera de Libar	Málaga	Andalucía	457	Partido Popular
39	La Laguna	Tenerife	Canarias	150.601	Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario
40	Las Cabezas de San Juan	Sevilla	Andalucía	16.464	Partido Socialista Obrero Español
41	Leganés		Com. Madrid	186.066	Partido Socialista Obrero Español
42	Logroño		La Rioja	152.107	Partido Socialista Obrero Español
43	Lugo	Lugo	Galicia	96.678	Partido Socialista Obrero Español
44	Madrid		Com. Madrid	3.255.944	Partido Popular
45	Mollina	Málaga	Andalucía	5.152	IU- LosVerdes- Convocatoria de Andalucía
46	Novelda	Alicante	Com. Valenciana	27.135	Partido Socialista Obrero Español
47	Parets del Vallés	Barcelona	Cataluña	17.632	Partido Socialista Obrero Español
48	Petrer	Alicante	Com. Valenciana	34.523	Partido Popular
49	Puente Genil	Córdoba	Andalucía	30.033	Izquierda Unida
50	Puerto Real	Cádiz	Andalucía	40.183	Izquierda Unida
51	Puertollano	Ciudad Real	Castilla-La Mancha	51.842	Partido Socialista Obrero Español
52	Pujerra	Málaga	Andalucía	337	Partido Socialista Obrero Español
53	Riogordo	Málaga	Andalucía	3.102	Partido Socialista Obrero Español
54	Rivas-Vaciamadrid		Com. Madrid	68.405	Izquierda Unida
55	Rubí	Barcelona	Cataluña	72.987	Partido Socialista Obrero Español
56	Sabadell	Barcelona	Cataluña	206.493	Partido Socialista Obrero Español
57	San Juan de Alicante.	Alicante	Com. Valenciana	21.939	Partido Socialista Obrero Español
58	Santa Cristina d'Aro	Girona	Cataluña	5.017	Partido Socialista Obrero Español
59	Sayalonga	Málaga	Andalucía	1.564	Partido Socialista Obrero Español
60	Segovia	Segovia	Castilla y León	56.660	Partido Socialista Obrero Español
61	Sevilla	Sevilla	Andalucía	703.206	Partido Socialista Obrero Español
62	Teba	Málaga	Andalucía	4.201	IU- LosVerdes- Convocatoria de Andalucía
63	Terrassa	Barcelona	Cataluña	210.941	Partido Socialista Obrero Español
64	Torredonjimeno	Jaén	Andalucía	14.181	Izquierda Unida-Partido Socialista Obrero Español
65	Torreperogil	Jaén	Andalucía	7.225	Partido Socialista Obrero Español
66	Torrox	Málaga	Andalucía	16.890	IU- LosVerdes- Convocatoria de Andalucía
67	Tudela		Navarra	34.717	Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular
68	Viladecans	Barcelona	Cataluña	63.489	Partido Socialista Obrero Español
69	Villanueva de Algaidas	Málaga	Andalucía	4.560	IU- LosVerdes- Convocatoria de Andalucía
70	Villanueva de la Concepción	Málaga	Andalucía	3.383	Foro Andaluz Ciudadanos por Andalucía
71	Vitoria-Gasteiz	Álava	País Vasco	235.661	Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra
72	Xirivella	Valencia	Com. Valenciana	30.691	Partido Socialista Obrero Español
73	Zaragoza	Zaragoza	Aragón	674.317	Partido Socialista Obrero Español

## ANEXO 3.-CARTA EXPLICATIVA



SECRETARÍA GENERAL

Isaura Leal Fernández SECRETARIA GENERAL

GOR/5060-JMS-mf

Sr. D. Vicente Luis Irizarri  
Alcalde  
Ayuntamiento  
Plaza Armas, s/n  
15405 FERROL  
La Coruña

Madrid, a 20 de agosto de 2010

Estimado Alcalde:

En España, en la última década se ha empezado a implantar a nivel local una nueva herramienta de gestión y participación ciudadana, los Presupuestos Participativos.

Tras esta primera década de experiencia participativa, ha llegado el momento de analizar su evolución en los Ayuntamientos españoles. Tenemos conocimiento que en su Ayuntamiento se utiliza dicho instrumento, por ello, nos gustaría contar con su colaboración respondiendo el cuestionario anexo, con la información relativa a los años en los que su Ayuntamiento haya aplicado la experiencia.

Los datos facilitados servirán como fuente para la elaboración de un estudio sobre Presupuestos Participativos para el desarrollo de una tesis doctoral para la Universidad Carlos III. El objeto del trabajo es identificar los Ayuntamientos que han aplicado los Presupuestos Participativos a lo largo de los últimos años y, de forma agregada por estratos de tamaño de los Ayuntamientos, en función del número de ciudadanos, analizar las principales características.

El cuestionario deberá ser remitido antes del 15 de septiembre, a: Gerencia de Organización y Recursos, junto con los últimos presupuestos municipales aprobados. Para cualquier duda o aclaración, tiene a su disposición la siguiente dirección de correo: [gerencia@femp.es](mailto:gerencia@femp.es)

Agradeciéndole nuevamente su colaboración, reciba un cordial saludo.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

FEMP

C/ Nuncio, 8 -28005 Madrid • Tfno 91 364 37 00 • Fax 91 365 54 82 • [www.femp.es](http://www.femp.es)



#### ANEXO 4.-DISTRIBUCIÓN DE RESPUESTA POR ESTRATO DE TAMAÑO

Habitantes del municipio	Experiencias	Cuestionarios	Datos económicos
Menos de 10.000	27	7	5
De 10.000 a 50.000	16	4	3
De 50.000 a 200.000	20	9	6
Más de 200.000	10	3	3
<b>TOTAL</b>	<b>73</b>	<b>23</b>	<b>17</b>

## INDICE DE FIGURAS, TABLAS, MAPAS Y GRÁFICOS

### - FIGURAS -

FIGURA 1: CAUSAS DE LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	61
FIGURA 2: DIMENSIONES DE LA REINVENCIÓN.....	109
FIGURA 3: PRINCIPALES VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	183
FIGURA 4: EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EUROPA (AÑO 2000-2009).....	226
FIGURA 5: EJES DE ANÁLISIS DEL CAPÍTULO.....	337
FIGURA 6: EVOLUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA (AÑO 2001-2009).....	341

### - TABLAS -

TABLA 1: SENTIMIENTOS QUE INSPIRA LA POLÍTICA (%) (AÑO 2002).....	69
TABLA 2: AFIRMACIONES SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (%) (AÑO 2005).....	73
TABLA 3: NIVEL DE CORRUPCIÓN ENTRE LOS POLÍTICOS EN COMPARACIÓN CON EL RESTO DE LA SOCIEDAD (%) (AÑO 2007-2009).....	77
TABLA 4: CARACTERÍSTICAS DE LOS MODELOS O TIPOS DE PROCEDIMIENTO PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS.....	157
TABLA 5: DISTRIBUCIÓN DE PAÍSES EN FUNCIÓN DEL NIVEL DE INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA QUE APORTAN A LOS CIUDADANOS.....	197
TABLA 6: OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS DIFERENTES FASES DEL CICLO PRESUPUESTARIO.....	201
TABLA 7: EVOLUCIÓN DEL N° DE VISITAS Y DE USUARIOS EN <a href="http://www.Buergerhaushalt.org">http://www.Buergerhaushalt.org</a> (AÑO 2008-2013).....	248
TABLA 8: DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS ACTIVAS SEGÚN LA FASE EN LA QUE SE ENCUESTRAN Y EL ESTRATO DE HABITANTES AL QUE PERTENECEN (AÑO 2013).....	255
TABLA 9: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PROYECTOS SELECCIONADOS POR TEMA Y ASIGNACIÓN DE FONDOS DEL PBYNC (AÑO 2012).....	286
TABLA 10: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR CAPÍTULO DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (AÑO 2004-2010).....	372
TABLA 11: % DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DESTINADO AL CAPÍTULO II: GASTOS CORRIENTES, SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2005-2010).....	377
TABLA 12: PERIODO DE RECOGIDA DE PROPUESTAS SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010).....	381
TABLA 13: MODALIDAD DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS DEBATIDAS SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS (AÑO 2004-2010).....	387



<b>TABLA 14: FORMA DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS SEGÚN IDEOLOGÍA POLÍTICA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>394</b>
<b>TABLA 15: Nº DE PROPUESTAS PRESENTADAS Y TASAS DE APROBACIÓN Y EJECUCIÓN SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>399</b>
<b>TABLA 16: % DE PROPUESTAS APROBADAS Y EJECUTADAS, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>402</b>
<b>TABLA 17: CARÁCTER CONSULTIVO DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>405</b>
<b>TABLA 18: CARÁCTER VINCULANTE DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>410</b>

### - MAPAS -

<b>MAPA 1: NIVEL DE INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA QUE APORTAN LOS PAÍSES ENCUESTADOS A LOS CIUDADANOS.....</b>	<b>198</b>
<b>MAPA 2: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL MUNDO.....</b>	<b>206</b>
<b>MAPA 3: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL MUNDO (GOOGLE MAPS).....</b>	<b>207</b>
<b>MAPA 4: EXPERIENCIAS MÁS SIGNIFICATIVAS EN AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>217</b>
<b>MAPA 5: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ALEMANIA (AÑO 2013).....</b>	<b>247</b>
<b>MAPA 6: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PROYECTOS SELECCIONADOS POR TEMA Y ASIGNACIÓN DE FONDOS DEL PBYNC (AÑO 2012).....</b>	<b>288</b>
<b>MAPA 7: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA (AÑO 2010).....</b>	<b>345</b>
<b>MAPA 8: LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA SEGÚN LA IDEOLOGÍA QUE GOBIERNA EL AYUNTAMIENTO (AÑO 2010).....</b>	<b>346</b>
<b>MAPA 9: PORCENTAJE DE AYUNTAMIENTOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA QUE TIENEN PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (AÑO 2010).....</b>	<b>349</b>
<b>MAPA 10: PORCENTAJE DE HABITANTES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA QUE TIENEN AYUNTAMIENTOS QUE DISPONEN DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (AÑO 2010).....</b>	<b>350</b>

## - GRÁFICOS -

GRÁFICO 1: NÚMERO DE PAÍSES DEMOCRÁTICOS Y % RESPECTO AL TOTAL DE PAÍSES EN LAS TRES OLAS DEMOCRATIZADORAS (AÑO 1828-2005).....	36
GRÁFICO 2: IMPORTANCIA DE LA DEMOCRACIA FRENTE A OTRAS FORMAS DE GOBIERNO (AÑO 2002-2009).....	63
GRÁFICO 3: GRADO DE SATISFACCIÓN CON EL FUNCIONAMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA (AÑO 2002-2011).....	64
GRÁFICO 4: EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LA VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN POLÍTICA (%) (AÑO 1996-2014).....	65
GRÁFICO 5: GRADO DE INTERÉS DE LA POLÍTICA (%) (AÑO 2002-2011).....	66
GRÁFICO 6: INTERÉS POR LA POLÍTICA (%) (AÑO 2007).....	66
GRÁFICO 7: LA POLÍTICA ES DEMASIADO COMPLICADA PARA ENTENDER ALGUIEN COMO YO LO QUE PASA (%) (AÑO 2002-2011).....	68
GRÁFICO 8: GRADO DE CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS (ESCALA DE 0 A 10)(AÑO 2002-2011)...	70
GRÁFICO 9: CONFIANZA DE LOS ESPAÑOLES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS (%) (AÑO 2002-2007).....	71
GRÁFICO 10: GRADO DE CONFIANZA DE LOS ESPAÑOLES EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS (ESCALA DE 0 A 10) (AÑO 2011).....	71
GRÁFICO 11: EVOLUCIÓN INTERANUAL DE PERCEPCIÓN DE LOS CIUDADANOS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE EXISTEN EN ESPAÑA (%) (AÑO 2001-2014).....	75
GRÁFICO 12: CONFIANZA PÚBLICA EN LA HONESTIDAD FINANCIERA DE LOS POLÍTICOS (ESCALA DE 1 A 7) (AÑO 2002-2010).....	76
GRÁFICO 13: ESTÉ QUIEN ESTÉ EN EL PODER, SIEMPRE BUSCA SUS INTERESES PERSONALES (%) (AÑO 2002-2011).....	79
GRÁFICO 14: ¿EXISTEN SUFICIENTES MECANISMOS EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO PARA DETECTAR LA CORRUPCIÓN POLÍTICA? (%) (AÑO 2007).....	80
GRÁFICO 15: COMPARACIÓN DEL ÍNDICE DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN DE ESPAÑA Y DE LOS PAÍSES DE ALTOS INGRESOS (ESCALA DE -2,5 A 2,5) (AÑO 1996-2009).....	81
GRÁFICO 16: COMPARACIÓN DEL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN DE ESPAÑA Y DE LOS PAÍSES DE ALTOS INGRESOS (ESCALA DE 0 A 10) (AÑO 2003-2010).....	82
GRÁFICO 17: ¿CREE USTED QUE LAS DECISIONES QUE TOMAN SUS REPRESENTANTES POLÍTICOS SON ...? (%) (AÑO 2007).....	83
GRÁFICO 18: GRADO DE SATISFACCIÓN CON LOS DIPUTADOS (%) (AÑO 2005).....	84
GRÁFICO 19: PARA UD. LOS GOBERNANTES TOMAN SUS DECISIONES EN FUNCIÓN DE LAS DEMANDAS DE LA MAYORÍA DE LOS CIUDADANOS (%) (AÑO 2007).....	85
GRÁFICO 20: CREE UD. QUE LOS GOBERNANTES TIENEN EN CUENTA LAS OPINIONES DE LOS CIUDADANOS Y CIUDADANAS A LA HORA DE TOMAR DECISIONES (%) (AÑO 2007-2009)....	85
GRÁFICO 21: LA RECEPTIBILIDAD DE LOS POLÍTICOS SEGÚN LOS CIUDADANOS (%) (AÑO 2007-2009)....	86
GRÁFICO 22: LOS POLÍTICOS NO SE PREOCUPAN MUCHO DE LO QUE PIENSA LA GENTE COMO YO (%) (AÑO 2002-2009).....	87

<b>GRÁFICO 23: ¿A QUIÉN REPRESENTAN LOS DIPUTADOS? (%) (AÑO 2005).....</b>	<b>88</b>
<b>GRÁFICO 24: COMO CIUDADANO, CUANDO SE HA ENFRENTADO A ALGÚN PROBLEMA QUE LE AFECTA PERSONALMENTE, O A SU PUEBLO O CIUDAD, ¿SE HA INTENTADO PONER EN CONTACTO CON ALGÚN DIPUTADO DEL CONGRESO Y DE SU CIRCUNSCRIPCIÓN O DEL PARTIDO AL QUE VOTÓ? (%) (AÑO 2005).....</b>	<b>90</b>
<b>GRÁFICO 25: PORCENTAJE DE RESPUESTA EN EL CASO DE INTENTAR PONERSE EN CONTACTO CON ALGÚN DIPUTADO DEL CONGRESO Y DE SU CIRCUNSCRIPCIÓN O DEL PARTIDO AL QUE VOTÓ (%) (AÑO 2005).....</b>	<b>90</b>
<b>GRÁFICO 26: MOTIVOS DE LOS ESPAÑOLES PARA NO VOTAR EN LAS ELECCIONES A LAS CORTES GENERALES, CELEBRADAS EL 14 DE MARZO DE 2004 (%) (AÑO 2005).....</b>	<b>93</b>
<b>GRÁFICO 27: PERCEPCIÓN DEL PODER DE LOS POLÍTICOS Y DE LOS CIUDADANOS EN ESPAÑA (AÑO 2011).....</b>	<b>112</b>
<b>GRÁFICO 28: DISTRIBUCIÓN DE PAÍSES EN FUNCIÓN DEL NIVEL DE OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TODO EL CICLO PRESUPUESTARIO.....</b>	<b>200</b>
<b>GRÁFICO 29: RELACIÓN ENTRE LA PUNTUACIÓN DEL PRESUPUESTO ABIERTO Y LA PUNTUACIÓN DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA (OBI 2012).....</b>	<b>203</b>
<b>GRÁFICO 30: IDEOLOGÍA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE PUSIERON EN PRÁCTICA LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS A NIVEL EUROPEO.....</b>	<b>230</b>
<b>GRÁFICO 31: AFILIACIÓN POLÍTICA DEL ALCALDE (EN LOS PAÍSES DE MAYOR IMPLANTACIÓN) CUANDO SE INTRODUJO EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (AÑO 1998-2005).....</b>	<b>231</b>
<b>GRÁFICO 32: ORIGEN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EUROPA.....</b>	<b>233</b>
<b>GRÁFICO 33: NÚMERO DE EXPERIENCIAS EN EUROPA Y POBLACIÓN TOTAL DE LAS CIUDADES DONDE SE REALIZAN PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (AÑO 1994-2005).....</b>	<b>236</b>
<b>GRÁFICO 34: EXPERIENCIAS EUROPEAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR ESTRATOS DEL Nº DE HABITANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS (AÑO 2005).....</b>	<b>237</b>
<b>GRÁFICO 35: PRESUPUESTO PER-CÁPITA EN CIUDADES/DISTRITO CORREGIDO POR LA PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO DEL PAÍS (AÑO 2005).....</b>	<b>239</b>
<b>GRÁFICO 36: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EXPERIENCIAS SEGÚN ESTADIO DEL PROCESO (AÑO 2008-2013).....</b>	<b>252</b>
<b>GRÁFICO 37: NÚMERO DE EXPERIENCIAS SEGÚN ESTADIO DEL PROCESO (AÑO 2012-2013).....</b>	<b>253</b>
<b>GRÁFICO 38: ESTRATO DE HABITANTES DE LAS EXPERIENCIAS EN LA FASE DE “VÍA MUERTA” (AÑO 2012-2013).....</b>	<b>254</b>
<b>GRÁFICO 39: DISTRIBUCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS ACTIVAS SEGÚN EL ESTRATO DE HABITANTES AL QUE PERTENECEN (AÑO 2012-2013).....</b>	<b>256</b>
<b>GRÁFICO 40: ¿QUÉ PARTE DEL PRESUPUESTO SE DESTINA A PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS? (AÑO 2013).....</b>	<b>257</b>
<b>GRÁFICO 41: ¿QUÉ TIPO DE PROPUESTA HACEN LOS CIUDADANOS? (2013).....</b>	<b>258</b>
<b>GRÁFICO 42: GRADO DE DECISIÓN/VINCULACIÓN EN LAS PROPUESTAS DE LOS CIUDADANOS (AÑO 2013).....</b>	<b>259</b>
<b>GRÁFICO 43: CANALES DE PARTICIPACIÓN (AÑO 2013).....</b>	<b>260</b>
<b>GRÁFICO 44: FORMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS (AÑO 2013).....</b>	<b>261</b>

<b>GRÁFICO 45: ANTIGÜEDAD EN AÑOS EN EL BARRIO DE LOS PARTICIPANTES EN EL PBYNC (AÑO 2012)...</b>	<b>277</b>
<b>GRÁFICO 46: DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO DE LOS PARTICIPANTES EN LAS ASAMBLEAS DE BARRIO EN EL PBYNC (AÑO 2012).....</b>	<b>278</b>
<b>GRÁFICO 47: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA ETNIA O RAZA DE LOS PARTICIPANTES EN LAS ASAMBLEAS DE BARRIO EN EL PBYNC (AÑO 2012).....</b>	<b>279</b>
<b>GRÁFICO 48: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL NIVEL DE FORMACIÓN DE LOS PARTICIPANTES EN LAS ASAMBLEAS DE BARRIO EN EL PBYNC (AÑO 2012).....</b>	<b>281</b>
<b>GRÁFICO 49: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL NIVEL DE INGRESOS DE LOS PARTICIPANTES EN LAS ASAMBLEAS DE BARRIO EN EL PBYNC (AÑO 2012).....</b>	<b>282</b>
<b>GRÁFICO 50: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA EDAD DE LOS PARTICIPANTES EN LAS ASAMBLEAS DE BARRIO EN EL PBYNC (AÑO 2012).....</b>	<b>283</b>
<b>GRÁFICO 51: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PROYECTOS SELECCIONADOS POR ÁREA DE ACTIVIDAD DEL PBYNC (AÑO 2012).....</b>	<b>285</b>
<b>GRÁFICO 52: DISTRIBUCIÓN POR PARTIDOS POLÍTICOS QUE GOBIERNAN EN LOS MUNICIPIOS CENSADOS CON PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN ESPAÑA (AÑO 2010).....</b>	<b>347</b>
<b>GRÁFICO 53: NÚMERO DE EXPERIENCIAS CENSADAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (AÑO 2010).....</b>	<b>348</b>
<b>GRÁFICO 54: EXPERIENCIAS CENSADAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR ESTRATOS DEL Nº DE HABITANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS (AÑO 2010).....</b>	<b>351</b>
<b>GRÁFICO 55: EXPERIENCIAS CENSADAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR ESTRATOS DEL Nº DE HABITANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS (AÑO 2010).....</b>	<b>352</b>
<b>GRÁFICO 56: TASA DE PENETRACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON RESPECTO AL TOTAL DE AYUNTAMIENTOS, SEGÚN TAMAÑO DE LOS MISMOS (AÑO 2010).....</b>	<b>354</b>
<b>GRÁFICO 57: % QUE REPRESENTAN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON RESPECTO AL TOTAL DE PRESUPUESTOS DE GASTOS Y CON RESPECTO A LOS CAPÍTULOOS II, IV, VI Y VII (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>356</b>
<b>GRÁFICO 58: % QUE REPRESENTAN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO CON RESPECTO AL TOTAL DE PRESUPUESTOS DE GASTOS (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>357</b>
<b>GRÁFICO 59: % QUE REPRESENTAN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO CON RESPECTO AL TOTAL DE PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LOS CAPÍTULOOS II, IV, VI Y VII (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>358</b>
<b>GRÁFICO 60: % QUE REPRESENTAN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO CON RESPECTO AL TOTAL DE PRESUPUESTOS DE GASTOS Y CON RESPECTO A LOS CAPÍTULOOS II, IV, VI Y VII (AÑO 2010).....</b>	<b>358</b>
<b>GRÁFICO 61: EUROS DESTINADO A PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR HABITANTE (AÑO 2004-2010)..</b>	<b>359</b>
<b>GRÁFICO 62: EUROS DESTINADO A PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR HABITANTE SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>360</b>
<b>GRÁFICO 63: EUROS DESTINADO A PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS POR HABITANTE SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO (AÑO 2010).....</b>	<b>360</b>
<b>GRÁFICO 64: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PER CÁPITA POR ESTRATO DE HABITANTES Y SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL PARTIDO QUE GOBIERNA EL AYUNTAMIENTO (AÑO 2010).....</b>	<b>362</b>

<b>GRÁFICO 65: % DEL PRESUPUESTO TOTAL DESTINADO A PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL PARTIDO QUE GOBIERNA EL AYUNTAMIENTO (AÑO 2010).....</b>	<b>363</b>
<b>GRÁFICO 66: DIFERENCIA DEL GASTO PER CÁPITA EN PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON RESPECTO AL GASTO MEDIO, SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL PARTIDO QUE GOBIERNA EL AYUNTAMIENTO (AÑO 2010).....</b>	<b>364</b>
<b>GRÁFICO 67: DIFERENCIA DEL GASTO PER CÁPITA EN PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON RESPECTO AL GASTO MEDIO DEL ESTRATO EN FUNCIÓN DEL NÚMERO DE HABITANTES Y SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL PARTIDO QUE GOBIERNA EL AYUNTAMIENTO (AÑO 2010).....</b>	<b>365</b>
<b>GRÁFICO 68: DIFERENCIA AGRUPADA POR AYUNTAMIENTO DEL GASTO PER CÁPITA EN PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON RESPECTO AL GASTO MEDIO ANUAL, SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL PARTIDO QUE GOBIERNA EL AYUNTAMIENTO (TOTAL DE LA SERIE N=55) (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>367</b>
<b>GRÁFICO 69: DIFERENCIA AGRUPADA POR AYUNTAMIENTO DEL GASTO PER CÁPITA EN PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS CON RESPECTO AL GASTO MEDIO DEL ESTRATO AL QUE PERTENECE, SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL PARTIDO QUE GOBIERNA EL AYUNTAMIENTO (TOTAL DE LA SERIE N=55) (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>368</b>
<b>GRÁFICO 70: % DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DESTINADO A URBANISMO SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DE LOS AYUNTAMIENTOS (AÑO 2005-2010).....</b>	<b>370</b>
<b>GRÁFICO 71: DESGLOSE PORCENTUAL DEL CONCEPTO OTROS GASTOS POR ÁREAS FUNCIONALES (AÑO 2005-2010).....</b>	<b>370</b>
<b>GRÁFICO 72: DESGLOSE PORCENTUAL DEL CONCEPTO OTROS GASTOS POR ÁREAS FUNCIONALES (AÑO 2010).....</b>	<b>371</b>
<b>GRÁFICO 73: % DE GASTO POR ÁREAS FUNCIONALES DE LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE 200.000 HABITANTES (AÑO 2005-2010).....</b>	<b>371</b>
<b>GRÁFICO 74: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR CAPÍTULO DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (AÑO 2010).....</b>	<b>373</b>
<b>GRÁFICO 75: % DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DESTINADO AL CAPÍTULO VI: INVERSIONES, SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DE LOS AYUNTAMIENTOS (AÑO 2005-2010)...</b>	<b>374</b>
<b>GRÁFICO 76: % DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DESTINADO A URBANISMO SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2005-2010).....</b>	<b>375</b>
<b>GRÁFICO 77: % DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DESTINADO AL CAPÍTULO VI: INVERSIONES, SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2005-2010).....</b>	<b>375</b>
<b>GRÁFICO 78: % DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DESTINADO AL ÁREA FUNCIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>376</b>
<b>GRÁFICO 79: % DE GASTO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS DESTINADO AL ÁREA FUNCIONAL DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES O DE CAPITAL A EMPRESAS PÚBLICAS, EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR UNA IDEOLOGÍA DE DERECHAS (AÑO 2005-2010).....</b>	<b>377</b>
<b>GRÁFICO 80: PERIODO DE RECOGIDA DE PROPUESTAS (AÑO 2002-2010).....</b>	<b>379</b>
<b>GRÁFICO 81: PERIODO DE RECOGIDA DE PROPUESTAS EN MUNICIPIOS DE MENOS DE 10.000 HABITANTES (AÑO 2002-2010).....</b>	<b>380</b>
<b>GRÁFICO 82: PERIODO DE RECOGIDA DE PROPUESTAS EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE DERECHA (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>381</b>

<b>GRÁFICO 83: PERIODO DE RECOGIDA DE PROPUESTAS EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE IZQUIERDAS (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>382</b>
<b>GRÁFICO 84: PERIODO DE RECOGIDA DE PROPUESTAS EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS NACIONALISTAS/REGIONALISTAS (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>382</b>
<b>GRÁFICO 85: MODALIDADES DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS DEBATIDAS (AÑO 2003-2010).....</b>	<b>384</b>
<b>GRÁFICO 86: MODALIDAD DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS DEBATIDAS EN LOS MUNICIPIOS DE MENOS DE 10.000 HABITANTES (AÑO 2003-2010).....</b>	<b>385</b>
<b>GRÁFICO 87: MODALIDAD DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS DEBATIDAS EN LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE 200.000 HABITANTES (AÑO 2003-2010).....</b>	<b>386</b>
<b>GRÁFICO 88: MODALIDAD DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS DEBATIDAS EN LOS MUNICIPIOS SEGÚN LA IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2010).....</b>	<b>387</b>
<b>GRÁFICO 89: % DE CIUDADANOS QUE INTERVIENEN EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (AÑO 2003-2010).....</b>	<b>389</b>
<b>GRÁFICO 90: % DE CIUDADANOS QUE INTERVIENEN EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO (AÑO 2003-2010).....</b>	<b>389</b>
<b>GRÁFICO 91: COMPARATIVA CON OTROS ESTUDIOS DEL % DE CIUDADANOS QUE INTERVIENEN EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO (AÑO 2007).....</b>	<b>390</b>
<b>GRÁFICO 92: % DE CIUDADANOS QUE INTERVIENEN EN LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SEGÚN LA IDEOLOGÍA POLÍTICA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2003-2010).....</b>	<b>391</b>
<b>GRÁFICO 93: FORMA DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS (AÑO 2002-2010).....</b>	<b>392</b>
<b>GRÁFICO 94: FORMA DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN MUNICIPIOS DE MENOS DE 10.000 HABITANTES (AÑO 2002-2010).....</b>	<b>393</b>
<b>GRÁFICO 95: FORMA DE APORTACIÓN DE LAS PROPUESTAS EN MUNICIPIOS DE MÁS DE 200.000 HABITANTES (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>393</b>
<b>GRÁFICO 96: % DE MUNICIPIOS QUE PERMITEN LA APORTACIÓN ANÓNIMA DE LAS PROPUESTAS SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO LOCAL (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>395</b>
<b>GRÁFICO 97: Nº DE REUNIONES, ASAMBLEAS O CONSEJOS VECINALES REALIZADOS EN EL PROCESO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>396</b>
<b>GRÁFICO 98: Nº DE REUNIONES, ASAMBLEAS O CONSEJOS VECINALES REALIZADOS EN EL PROCESO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO (AÑO 2007-2010).....</b>	<b>397</b>
<b>GRÁFICO 99: Nº DE REUNIONES, ASAMBLEAS O CONSEJOS VECINALES REALIZADOS EN EL PROCESO DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2003-2010).....</b>	<b>398</b>
<b>GRÁFICO 100: Nº DE PROPUESTAS PRESENTADAS CON ANTERIORIDAD A LA ASAMBLEA, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>401</b>
<b>GRÁFICO 101: % DE PROPUESTAS APROBADAS, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2006-2010).....</b>	<b>401</b>
<b>GRÁFICO 102: % DE PROPUESTAS EJECUTADAS POR EL AYUNTAMIENTO, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (AÑO 2007-2010).....</b>	<b>402</b>
<b>GRÁFICO 103: CARÁCTER CONSULTIVO DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES (AÑO 2004-2010).....</b>	<b>404</b>

GRÁFICO 104: CARÁCTER CONSULTIVO DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS (AÑO 2010).....	405
GRÁFICO 105: CARÁCTER CONSULTIVO DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE DERECHAS (AÑO 2004-2010).....	406
GRÁFICO 106: CARÁCTER CONSULTIVO DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE IZQUIERDAS (AÑO 2007-2010).....	406
GRÁFICO 107: CARÁCTER CONSULTIVO DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE NACIONALISTAS/REGIONALISTAS (AÑO 2007-2010).....	407
GRÁFICO 108: CARÁCTER VINCULANTE DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES (AÑO 2004-2010).....	408
GRÁFICO 109: CARÁCTER VINCULANTE DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, SEGÚN EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS (AÑO 2010).....	409
GRÁFICO 110: CARÁCTER VINCULANTE DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE DERECHAS (AÑO 2004-2010).....	410
GRÁFICO 111: CARÁCTER VINCULANTE DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE IZQUIERDAS (AÑO 2004-2010).....	411
GRÁFICO 112: CARÁCTER VINCULANTE DE LAS DECISIONES TOMADAS EN LAS ASAMBLEAS VECINALES, EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS NACIONALISTAS/REGIONALISTAS (AÑO 2005-2010).....	411
GRÁFICO 113: FORMA DE PARTICIPAR EN LAS ASAMBLEAS (AÑO 2004-2010).....	413
GRÁFICO 114: FORMA DE PARTICIPAR EN LAS ASAMBLEA, SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS (AÑO 2010).....	414
GRÁFICO 115: FORMA DE PARTICIPAR EN LAS ASAMBLEA EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE IZQUIERDAS (AÑO 2004-2010).....	415
GRÁFICO 116: FORMA DE PARTICIPAR EN LAS ASAMBLEA EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS DE DERECHAS (AÑO 2004-2010).....	416
GRÁFICO 117: FORMA DE PARTICIPAR EN LAS ASAMBLEA EN MUNICIPIOS GOBERNADOS POR IDEOLOGÍAS NACIONALISTAS/REGIONALISTAS (AÑO 2005-2010).....	416
GRÁFICO 118: VALORACIÓN DE LAS VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (ESCALA DE 1 A 4).....	418
GRÁFICO 119: VALORACIÓN DE LOS INCONVENIENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (ESCALA DE 1 A 4).....	421
GRÁFICO 120: VALORACIÓN DE LAS VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO (ESCALA DE 1 A 4).....	422
GRÁFICO 121: VALORACIONES AGRUPADAS POR VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO (ESCALA DE 1 A 4).....	423
GRÁFICO 122: AGRUPACIÓN DE LA VALORACIÓN DE LAS VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN ESTRATOS DE TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS (ESCALA DE 1 A 4)..	424
GRÁFICO 123: VALORACIÓN DE LOS INCONVENIENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN ESTRATO DE TAMAÑO DEL MUNICIPIO (ESCALA DE 1 A 4).....	425

<b>GRÁFICO 124: VALORACIONES AGRUPADAS POR INCONVENIENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN ESTRATOS DE TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS (ESCALA DE 1 A 4)..</b>	<b>426</b>
<b>GRÁFICO 125: AGRUPACIÓN DE LA VALORACIÓN DE LOS INCONVENIENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN ESTRATOS DE TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS DE 10.000 A 50.000 HABITANTES (ESCALA DE 1 A 4).....</b>	<b>427</b>
<b>GRÁFICO 126: VALORACIÓN DE LAS VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (ESCALA DE 1 A 4).....</b>	<b>428</b>
<b>GRÁFICO 127: VALORACIONES AGRUPADAS POR VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (ESCALA DE 1 A 4).....</b>	<b>429</b>
<b>GRÁFICO 128: AGRUPACIÓN POR IDEOLOGÍA DE IZQUIERDAS DE LA VALORACIÓN DE LAS VENTAJAS DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (ESCALA DE 1 A 4).....</b>	<b>430</b>
<b>GRÁFICO 129: VALORACIÓN DE LOS INCONVENIENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS, SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (ESCALA DE 1 A 4).....</b>	<b>431</b>
<b>GRÁFICO 130: VALORACIONES AGRUPADAS POR INCONVENIENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS SEGÚN IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO (ESCALA DE 1 A 4)....</b>	<b>432</b>
<b>GRÁFICO 131: AGRUPACIÓN POR IDEOLOGÍA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA VALORACIÓN DE LOS INCONVENIENTES DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (ESCALA DE 1 A 4).....</b>	<b>433</b>



## BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA

### - BIBLIOGRAFÍA -

AA.VV., *Government: The Way Forward*, Madrid: MAP, OCDE, 2005. En este informe, se recogen las mejores prácticas de las reformas de las diferentes administraciones públicas de los países de la OCDE en los últimos veinte años.

AA.VV., *La Administración al servicio del público*, Madrid: MAP, OCDE, 1988.

AAVV., "La corrupción política en España". Estudio N° 2863 de Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Marzo 2011.

AAVV., "Representaciones políticas y 15M". Estudio nº 2921 del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

AAVV., «Participatory Budgeting in Canada», de Public Services & Democracy. Elaborado a partir de CHAVEZ, D; BRAATHEN, E., en *Progressive Cities*, Vid [http://www.tni.org/archives/newpol-docs\\_pbcanada#5](http://www.tni.org/archives/newpol-docs_pbcanada#5)

AAVV., *Civic engagement through participatory budgeting in china: three different logics at work baogang he*, núm, 31, 2011, Deakin University.

AAVV., *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE, Madrid, 1997, pág. 40.

ABASCAL, G., «El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus Democracia Representativa o mejora de la calidad democrática ?», en *III Jornadas de Pensamiento Crítico*. Universidad de Alicante, 1 y 2 de abril 2004, pág. 4.

ALLEGRETTI, G; HERZBERG, C., *El 'retorno de las carabelas': los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo*.

ALMOND, G., «Ciencia Política: la Historia de la Disciplina», En GOODIN, R. y KLINGEMANN, H. (comp.) *Nuevo Manual de Ciencia Política*, Istmo, Madrid, 2001, pág. 132.

ARANGUREN GONZALO, LA., «La participación ciudadana: posibilidades y retos», en *Aposta: Revista de ciencias sociales*, nº. 22, 2005 (<http://www.apostadigital.com>)

BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., «La modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas», en *Política y Sociedad*, núm. 13, 1993, Madrid.

BAÑÓN I MARTÍNEZ, R; JIMÉNEZ MERONÓ, S., *La nueva gestión pública*, Instituto de Educación Superior TQM, Madrid, 2010.

BAÑÓN, R y CARRILLO, E (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

BLEDA, JM; SANTOS, A; FERNÁNDEZ, C., «Diseño de un modelo de participación ciudadana en salud en la Comunidad de Castilla-La Mancha e implementación del mismo en el Área de Salud de Puertollano (2005-2008)» , en *Revista de Administración Sanitaria Siglo XXI*, Vol 06, Núm 04, Octubre 2008. Vid. <http://zl.elsevier.es/es/revista/revista-administracion-sanitaria-siglo-xxi-261/dise%C3%B1o-un-modelo-participacion-ciudadana-salud-comunidad-13131438-originales-2008>

BRUGUÉ, Q; FONT, J; GOMÀ, R., *Participación y democracia: asociaciones y poder local*, Universitat Autònoma de Barcelona. Ponencias Federación Española de Municipios y Provincias. Acción Formativa: “Cómo construir una ciudad participativa”, Málaga, 5 a 7 de octubre de 2005.

CALHOUN, J., «Disquisition on Government», En KATZ; CARTWRIGHT; ELDERSVELD y LEE, En *Public Opinion and Propaganda*, The Dryden Press, Nueva York, 1954.

CASTELAZO, JR., *El valor democrático de la gestión pública.*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 (INAP-México).

CASTELLS, M., *La ciudad y las masas*. Madrid: Alianza Editorial, 1986, págs. 314-316. CAPÓ [et.al.], «La formación de una élite política local». *Revista de Estudios Políticos*, 1986, núm. 59, págs. 199-222.

CHAVES TEIXEIRA, AC; DO CARMO ALBUQUERQUE, M., «Presupuesto participativo: democratización de la gestión pública y control social», en *Fórum Nacional de Participação Popular*.

COHEN, J; ROGERS, J., *Associations and democracy*, Verso, Londres/Nueva York, 1995,.

COLEMAN, J.,

*Foundations of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts y Londres: The Belknap Press of Harvard University Press., 1990.

Social Capital in the Creation of Human Capital», *American Journal of Sociology* 94 (suplemento): S95-S120, 1988.

DE LA RIVA, F., «Presupuestos participativos», en [www.crac.redasociativa.org](http://www.crac.redasociativa.org), 15-12-2003.

DIENL, P.C; HARMS, H. *Repensar la democracia. Los Núcleos de intervención participativa*, Ediciones del Serbal, Barcelona, 2000, pág. 83

DOWNS, A., *Teoría Económica de la Democracia*, Aguilar, 1973, Madrid. DOWNS, A., «Teoría Económica de la Acción Política en una Democracia», En BATTLE, A. (comp.) *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Ariel, Madrid, 1992.

DUNN, J.: *Democracia. El viaje inacabado*. Tusquets, Barcelona, 1995.

FEDOZZI, L. *Observando o Orçamento participativo de Porto Alegre*, Tomo, 2007, Porto Alegre.

FERNÁNDEZ SANTOS, Y; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, JM; y RODRÍGUEZ PÉREZ, A., «Modernización de la Gestión Pública. Necesidad, incidencias, límites y críticas», en *Pecunia*, núm. 6 2008.

FRANCÉS GARCÍA, FJ; GARCÍA GARCÍA, JT., *La participación instituyente en el marco de la sociedad globalizada: Un acercamiento desde el concepto de “empoderamiento”*.

FRANCES, F, SORIANO, A; CARRILLO, A., «La experiencia de los presupuestos participativos en Preter» (<http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-1017-fichero/1.->

[La experiencia del Pres. Part. en Petrer \(Francisco Frances, Ana Soriano y Antonio Carrillo.pdf\)](#)

GANUZA FERNÁNDEZ, E.,

«Democracia y nuevos horizontes: emergencia y límites de los Presupuestos Participativos en España», en *Acciones e Investigaciones Sociales*, 2005, nº 20, pág. 15.

*Tipología y modelos de presupuestos participativos en España*. IESA Workingpaper series Nº 13 IESA-CSIC, Córdoba, 2007.

GANUZA FERNÁNDEZ, E.; GÓMEZ FORTES, B., «Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos», en *Estudios de progreso Fundación Alternativas*, 2008.

GANUZA FERNÁNDEZ, E.; FRANCÉS, F., *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2012.

GARCÍA COTARELO, R., «La crisis del Estado del bienestar y la sociedad civil», en *Cuenta y razón*, Nº 31, 1987.

GENRO, T; SOUZA, U., *Orçamento Participativo. A Experiência de Porto Alegre*. Editora Fundação Perseu Abramo, San Pablo, 1997.

GIL CALVO, E., «El capital social, motor de la participación ciudadana», en *Jornadas: "Cómo construir una ciudad participativa"* celebradas en Málaga del 5 al 7 de octubre de 2005, Federación española de municipios y provincias. Acción formativa, pág. 2.

GUEYE, B., *Le budget participatif en pratique*, IED-Afrique, 2008, Dakar; KANOUTE, M. B., *Manuel du budget participatif en Afrique Francophone*, Onu Habitat / Enda Tm, 2007 Dakar

GUNTHER, R.; SANI, G. y SABAH, G., *El sistema de partidos políticos en España: génesis y evolución*. Madrid: CIS, 1986.

GUY PETERS, B.,

«Democracia y administración pública: la conexión emergente», en *Administración & cidadanía: revista da Escola Galega de Administración Pública*, Vol. 1, núm. 1, 2006.

«Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?» en *Foro Internacional*, núm. 182, 2005.

HABERMAS, J., *Factividad y validez*, Trotta, Madrid, 1998.

HEIFETZ, R. A., *Liderazgo sin respuestas fáciles*, Paidós, Barcelona, 1997, pág. 45-56. Vid. Jones, G. R., *Organizational Theory. Text and cases*, Thrid Edition, Prentice Hall, New Jersey, 2000.

HESSEL, S., *¡Indignaos!. Un alegato contra la indiferencia y a favor de la insurrección pacífica*, Destino, Barcelona, 2011.

HOBBS, T., *Leviatán: o la material, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*. Traducido por MELLIZO, C., Alianza, Madrid, 1999 (1ª Edición).

HOOD, C., «A Public Management for All Seasons?», en *Public Administración*, nº 69, spring, 1991.

HUNTINGTON, S.P., *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós. Barcelona, 1992.

JORDAN, G.; MALONEY, W., *The protest business? Mobilizing campaign groups*. Manchester University Press, 1997, Manchester.

LIN, N.,

«Building a Network Theory of Social Capital». En *SocialCapital. Theory and Research*, coordinado por Lin, Cook, Burt. Nueva York: Aldine de Gruyter, 2001.

« Social Capital: A Theory of Social Structure and Action», en *Structural Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, 2001.

LINZ, J. J., «El liderazgo innovador en la transición a la democracia y en la nueva democracia» en ALCÁNTARA, M Y MARTÍNEZ, A (eds); *Política y Gobierno en España*; Ed. Tirant lo Blanch; Colección Ciencia Política; Valencia, 1997, pág. 86.

LLAMAS SÁNCHEZ, F., «Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales», en *Intervención psicosocial: Revista sobre igualdad y calidad de vida*, Vol. 13, Nº. 3, 2004.

LÖFFLER, E., «Experiencias internacionales de participación ciudadana en Europa», en *Primer congreso internacional de Democracia Participativa de la Ciudad de Madrid*, celebrado los días 1, 2 y 3 de Diciembre de 2004, pág. 1

LONGO, F; TAMYKO, Y (eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya, pág. 48.

LÓPEZ, C., «Los presupuestos participativos: una respuesta colectiva para problemas comunes. La experiencia de Getafe», en *Documentación Social*, nº 159 octubre-diciembre, 2010, págs. 65-84.

MANIN, B; PREZWORSKI, A, y STOKES, S., «Introduction», en MANIN, B; PREZWORSKI, A, y STOKES, S (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

MARCHIONI, M., *Democracia participativa y crisis de la política. La experiencia de los planes comunitarios*, Instituto MM. Comunidad, participación y desarrollo Fuerteventura *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 19, 2006.

MARQUETTI, A., *Which Brazilian Cities are Experiencing the Participatory Budgeting?*, Working Paper. Departamento de Economía, PUCRS, 2005.

MCCLOSKEY, H., «Participación Política», en *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1974, Tomo 7.

MENDOZA, X; VERNIS, A., *El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas*.

MONTESINOS JULVE, V. Y GIMENO RUIZ, A., «Contabilidad y Control en el marco de la Nueva Gestión Pública», en *IV Jornadas de Trabajo sobre Contabilidad de Costes y Gestión*, ASEPUC; Universitat Jaume I, Castelló de la Plana, 1998.

NATERA PERAL, A.,

- *El liderazgo Político en la Sociedad Democrática. Cuadernos y debates*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- «La noción de Gobernanza como gestión pública participativa y reticular», en *Documentos de trabajo política y gestión*, Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología, 2/2004.
- *Percepciones y Estilos de Liderazgo Local en la España Democrática*, trabajo inédito de Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1998.

O'DONNELL, G. y SCHMITTER, P. (comp.), *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*. Madrid, Paidós, 1994.

O'DONNELL, G.,

- «Acerca del “corporativismo” y la cuestión del Estado», Documento CEDES/G.E. CLACSO/ N°2, Buenos aires, septiembre, 1975.
- «Tensiones en el estado Burocrático-autoritario y la cuestión de la democracia» Documento CEDES/G.E. CLACSO/N° 11, Buenos aires, abril 1978.

OLÍAS DE LIMA, B., *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001, pág. 8.

OLSON, M., «La Lógica de la Acción Colectiva», En BATTLE, A. (comp.) *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Ariel, Madrid, 1992.

ONRUBIA FERNÁNDEZ, J. «El modelo organizativo-institucional del sector público: la necesaria compatibilidad de los aspectos micro y macroeconómicos», ponencia presentada en el V Congreso Nacional de Economía. *Economía de los Servicios. Economía y Gestión de las Administraciones Públicas*, Las Palmas de Gran Canaria, 1995.

PARÉS, M., «Fortalezas y debilidades de las experiencias del presupuesto participativo en Barcelona (España)», en BRISEÑO, C. (coord.), *Presupuesto Participativo. Herramienta para la democracia*, México, Instituto Electoral Congreso del Estado de Jalisco, 2011.

PEIXOTO, T., «e-Participatory Budgeting: e-Democracy from theory to success?», En *E-Democracy Centre Papers*, 2008, Univerisdad de Zürich.

PÉREZ-DÍAZ, V., El malestar de la democracia aquí y ahora: el lado de la clase política, octubre / diciembre 2009.

PIERRE, J. y PETERS, B.G. (2000), *Governance, Politics and the State*, MacMillan Press LTD, Londres.

PINDADO, F., «Algunas notas para el debate sobre: “La política, la participación y la ética”», en *Jornadas de participación en el marco de la red estatal por los presupuestos participativos*, Córdoba, Abril 2009, pág. 7,

(<http://www.jornadaspresupuestosparticipativoscordoba09.com/upload>).

PINEDA NEBOT, C; CHAO PÉREZ, L., «Los nuevos mecanismos de participación ciudadana en políticas de salud y su contribución a la igualdad y la equidad», XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012.

PINEDA, C. y PIRES, V., « Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología», en GAPP, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época nº 7, enero-junio 2012, pág. 58.

PINTAUDI, SM., « Participación ciudadana en la gestión pública: los desafíos políticos», en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Scripta Nova*, Universidad de Barcelona, Vol. IX, núm. 194 (102), agosto de 2005.

PUTNAM, R, LEONARDI, R Y NANETTI, R., *Para que la democracia funcione. Tradiciones cívicas en Italia*. Caracas: Galas. 1994.

PUTNAM, R.,

- *Solo en la bolera*. Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores Barcelona, 2002.
- *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993 Princeton N.J.

QUIM BRUGUÉ, J F Y GOMÀ, R., «Participación y democracia: asociaciones y poder local» en *Jornadas: "Cómo construir una ciudad participativa"* celebradas en Málaga del 5 al 7 de octubre de 2005, Federación Española de Municipios y Provincias. Acción formativa.

RODRIGUEZ BLANCO, M., «Representación política, deliberación y acción colectiva. Piqueteros y asambleístas: dos figuras de la participación de la sociedad civil en Argentina», en CHERESKY, I (Coord.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Isidoro Miño y Dávila Editores, 2006.

ROSA, M; ENCINA, J., *Democracias participativas desde las praxis locales*. Coordinadores del curso de especialista en investigación participativa de la Universidad Pablo de Olavide. Sevilla.

RUIZ SÁNCHEZ, F., «Presupuesto participativo: dilemas y posibilidades de la gestión democrática», *Manual de gerencia política*, Instituto Nacional Demócrata: Transparencia y Rendición de Cuentas. (<http://www.ndipartidos.org/>)

SALAMON, L y ANHEIER, H., «In search of the nonprofit sector II: The problem of classification», en *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Non-profit Sector Project*, n. 3 The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1992, Baltimore.

SÁNCHEZ MOTOS, E., «Administración Pública, ¿Reforma o Revolución?», en *Auditoria Pública*, nº 10, junio, 1997.

SARTORI, G., *Homo Videns, televisão e pós-pensamento*, Bauru, 2001. pág. 108

SASTRE, C., «La transición política en España: una sociedad desmovilizada». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1997, núm. 86, págs. 3-68.

SCHMITTER, P.,

- «Dangers and Dilemmas of Democracy», en *Journal of Democracy*. Vol. 5. núm. 2. Abril de 1994.
- «Neocorporativismo y Estado», en *Reis: Revista Española de Investigación Sociológica*, núm. 31, 1985, pág. 50. Artículo traducido por MUNÁRRIZ, J y revisado por PÉREZ YRUELA, M).



SINTOMER, Y., «Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 31, 2005, Caracas.

SINTOMER, Y; GANUZA, E., *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, Transnational Institute, 2011.

SINTOMER, Y; HERZBERG, C; ALLEGRETTI, G; RÖCKE, A., *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*, InWent gGmbH – Capacity Building International, Germany, 2010

SOLÉ, C., «El debate corporativismo-Neocorporativismo», en *Reis: Revista Española de Investigación Sociológica*, núm. 26, 1984.

TORCAL LORIENTE, M., «La desafección democrática», en *Leviatán: Revista de hechos e ideas*, nº 84, 2001.

UHLANER, C. J., «What the Downsian Voter Weighs: A Reassessment of the Costs and Benefits of Action», En GROFMAN, B. y ARBOR, A., *Information, Participation and Choice: An Economic Theory of Democracy in Perspective*, Michigan University Press, Michigan, 1993.

UTZIG, JE., *El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental*.

VARGAS, H, *Crisis y reforma desde la participación en América Latina*, Cuchará y Paso Atrá, 1999, nº 7 (febrero-abril), Sevilla.

VILLASANTE, T., *Comunidades Locales*. Madrid: INAP, 1984.

VILLORIA, M., *La corrupción política*, Síntesis, Madrid, 2006.

VIVAS URIETA, C. «Indicadores de gestión para las entidades públicas», en *Boletín AECA*, nº 45, 1998.

WARD, H., «La Teoría de la Elección Racional», En MARSH, D. y STOKER, G., *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*, Alianza, Madrid, 1997.

WEBER, M.,

- *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura económica, México, 1992.
- *Parte II: Power; Capítulo III: Bureaucracy*. En Gerth, H.H. y Wright Mills (Editores), New York Oxford University Press, 1946.

**- WEBGRAFÍA -**

- Actionaid: [www.actionaid.org](http://www.actionaid.org)
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID): [www.aecid.es](http://www.aecid.es)
- Aposta revista de ciencias sociales: [www.apostadigital.com](http://www.apostadigital.com)
- ASSOAL: [www.assoal.org](http://www.assoal.org)
- Auf dem Weg zur Morgenstadt: [www.morgenstadt.de](http://www.morgenstadt.de)
- Ayuntamiento de Sevilla: [www.sevilla.org](http://www.sevilla.org)
- Banco Mundial: [www.bancomundial.org/](http://www.bancomundial.org/)
- Blog del Nuovo Municipio : [www.nuovomunicipio.blog.tiscali.it/?doing\\_wp\\_cron](http://www.nuovomunicipio.blog.tiscali.it/?doing_wp_cron)
- Boletín Oficial del Estado: [www.boe.es](http://www.boe.es)
- Building a democratic City: [www.pbconference.wordpress.com/about/past-conferences/](http://www.pbconference.wordpress.com/about/past-conferences/)
- Bürgerhaushalt: [www.Buergerhaushalt.org](http://www.Buergerhaushalt.org)
- Centro de Documentación del Programa Urbal: [www.centrourbal.com/redes/r9.htm](http://www.centrourbal.com/redes/r9.htm)
- Centro de Investigaciones Sociológicas: [www.cis.es](http://www.cis.es)
- Centro Internacional de Gestión Urbana: [www.gestionurbana.es](http://www.gestionurbana.es)
- Cimas Y Preparación, web para la difusión de las experiencias de presupuestos participativos en el Estado español: [www.presupuestosparticipativos.com](http://www.presupuestosparticipativos.com)
- Community Pride Unit: [www.communitypride.org.uk/](http://www.communitypride.org.uk/)
- COSUDE. Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación: [www.deza.admin.ch/es/Pagina\\_principal](http://www.deza.admin.ch/es/Pagina_principal)
- Desarrollo y cooperación (EUROPEAID. comisión europea): [www.ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index\\_es.htm](http://www.ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm)

- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: [www.giz.de/](http://www.giz.de/)
- Dialnet, web para la difusión de publicaciones científicas: [www.dialnet.unirioja.es/](http://www.dialnet.unirioja.es/)
- Environnement et developpement du Tiers Monde:  
[www.endatiersmonde.org/instit/](http://www.endatiersmonde.org/instit/)
- Federación española de municipios y provincias: [www.femp.es](http://www.femp.es)
- Foro participativo de Salud (Área de Salud de Puertollano):  
[www.gapllano.es/pciudadana/index.html](http://www.gapllano.es/pciudadana/index.html)
- Freedom in the World Country Ratings: [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)
- Fundación Alternativas: [www.falternativas.org](http://www.falternativas.org)
- Fundación Kaleidos: [www.kaleidosred.org](http://www.kaleidosred.org)
- Governance Indicators Database: [www.iadb.org/datagob/home\\_esp.html](http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html)
- Groupe de travail sur la démocratie municipale et la citoyenneté  
[www.urbanecology.net/projet/participatory-budgeting-plateau](http://www.urbanecology.net/projet/participatory-budgeting-plateau)
- Guelph Neighbourhood Support Coalition: [www.guelphneighbourhoods.ca/](http://www.guelphneighbourhoods.ca/)
- Improving the quality of life in urban India: [www.janaagraha.org/](http://www.janaagraha.org/)
- Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano: [www.hdrstats.undp.org/](http://www.hdrstats.undp.org/)
- Innovation Environnement Développement Afrique: [www.iedafrique.org](http://www.iedafrique.org)
- Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Junta de Andalucía: [www.iesa.csic.es](http://www.iesa.csic.es)
- Instituto Nacional de Estadística: [www.ine.es](http://www.ine.es)
- International Budget Partnership: [www.internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/](http://www.internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/)
- Ministerio de la presidencia: [www.map.es](http://www.map.es)
- Ministerio de política territorial: [www.mpt.es](http://www.mpt.es)
- Municipal Development Partnership: [www.mdpafrica.org.zw/](http://www.mdpafrica.org.zw/)

- Oficina de presupuesto participativo de la Diputación de Málaga: [www.malaga.es/buscar/3200/com1\\_md-3/com1\\_md3\\_cd-15459/premia-proyecto-diputacion-malaga-sobre-participacion-ciudadana-presupuestos-participativos](http://www.malaga.es/buscar/3200/com1_md-3/com1_md3_cd-15459/premia-proyecto-diputacion-malaga-sobre-participacion-ciudadana-presupuestos-participativos).
- Oficina Europea de Estadística: [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu)
- Oficina Federal de Estadística de Alemania [www.destatis.de/](http://www.destatis.de/)
- Ontario Student Budget Consultation: [www.osbc.civix.ca](http://www.osbc.civix.ca)
- ONU-HABITAT. Por un mejor futuro urbano: [www.onuhabitat.org](http://www.onuhabitat.org)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Organización CIVIX: [www.civix.ca/main](http://www.civix.ca/main)
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI): [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)
- Palo Alto College: [www.pacpr.wordpress.com/2013/09/17/get-involved-with-participatory-budgeting/](http://www.pacpr.wordpress.com/2013/09/17/get-involved-with-participatory-budgeting/)
- Participatory Budgeting in New York City: [www.pbnyc.org](http://www.pbnyc.org)
- Participatory Budgeting Project: [www.participatorybudgeting.org/new-york/launching-the-first-university-pb-in-the-us/](http://www.participatorybudgeting.org/new-york/launching-the-first-university-pb-in-the-us/)
- Participatory Budgeting Vallejo: [www.pbvallejo.org](http://www.pbvallejo.org)
- Participatory Budgets in Europe: Between Civic Participation and Modernisation of Public Administration. Web con información del número de experiencias participativas a nivel europeo: [www.buergerhaushalt-europa.de](http://www.buergerhaushalt-europa.de)
- Partido Popular: [www.pp.es](http://www.pp.es)
- Partido Socialista Obrero Español: [www.psoe.es](http://www.psoe.es)
- Plataforma Democracia Real Ya!: [www.democraciarealya.es](http://www.democraciarealya.es)
- Ponencias de las jornadas de presupuestos participativos, celebradas en Córdoba en abril del año 2009:  
[www.jornadaspresupuestosparticipativoscordoba09.com](http://www.jornadaspresupuestosparticipativoscordoba09.com)
- Presupuesto y género en América Latina y el Caribe: [www.presupuestoygenero.net](http://www.presupuestoygenero.net)

- Rady School of Management: [www.rady.ucsd.edu/](http://www.rady.ucsd.edu/)
- Red Asociativa: [www.redasociativa.org](http://www.redasociativa.org)
- Red de partidos políticos: [www.ndipartidos.org](http://www.ndipartidos.org)
- Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales: [www.ub.edu/geocrit/nova.htm](http://www.ub.edu/geocrit/nova.htm)
- Social Watch: [www.socialwatch.org/es](http://www.socialwatch.org/es)
- The 49<sup>th</sup> Ward representa a los residentes de las áreas de Rogers Park, West Ridge y Edgewater: [www.ward49.com/participatory-budgeting/](http://www.ward49.com/participatory-budgeting/)
- The New York Times: [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)
- Toronto Community Housing: [http://www.torontohousing.ca/participatory\\_budgeting](http://www.torontohousing.ca/participatory_budgeting)
- Transparencia Internacional: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- Tribunal Superior de Justicia Republica Bolivariana de Venezuela: [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve)
- United Nations Development Programme Human Development Reports: [www.hdrstats.undp.org/](http://www.hdrstats.undp.org/)
- United States Agency for International Development: [www.usaid.gov/](http://www.usaid.gov/)
- Values Surveys Databank: <http://www.worldvaluessurvey.org/>
- Web informativa de experiencias de presupuestos participativos: [www.presupuestosparticipativos.net](http://www.presupuestosparticipativos.net)
- World Values Survey: [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org)